

POLÍTICA URBANA, RELOCALIZACIONES Y ORGANIZACIÓN BARRIAL

El caso de la villa 21-24 de Barracas en el marco de la causa “Mendoza”

Tesista: Carla Fainstein

Directora: María Cristina Cravino



Maestría en Estudios Urbanos

Programa de Posgrado en Estudios Urbanos

Buenos Aires, Argentina

Agradecimientos

La elaboración de esta tesis no hubiera sido posible sin los aportes, acompañamiento, corrección y lectura en profundidad de María Cristina Cravino. Las largas reuniones de mates y discusión –y crítica sin tapujos- de este trabajo no hicieron más que enriquecerlo y brindarme nuevos elementos para incorporar a una investigación que se me aparecía en un principio como inabarcable y caótica. Pero este tipo de tareas no se realizan solas, y me fue central el apoyo y sobre todo la contención de mis compañeros de equipo (Leandro Daich, Julieta Oxman, Ariel Palombi y Joaquín Benitez) y mis ex compañeras y amigas de la facultad devenidas, como yo, en becarias doctorales de CONICET atravesando procesos similares a los míos.

Además, la contención y consejos de mis amigos y familia. Especialmente a mi abuelo Carlos, que ya no está más. Físico investigador apasionado que hasta el último día me preguntó sin parar por mi tesis, mi tema de investigación (hasta el punto de proponerme los que a él se le ocurrían) y dándome consejos permanentemente sobre el mundo de la academia y las ciencias -hasta acabar mi paciencia en muchos casos -, A él le debo la curiosidad por todo y todos.

Por otra parte, no habría sido posible esta investigación sin el apoyo financiero y marco institucional del CONICET.

También quiero agradecerle el tiempo, la ayuda y la paciencia a los abogados de la Defensoría General de la Ciudad Agustín Territoriale, María Julia López y muy especialmente a Laura Royo, que respondieron por diferentes medios y contextos a las –muchísimas- preguntas que me surgían –y me surgen- en relación al campo jurídico, completamente ajeno a mi hasta el momento de abordaje de esta investigación. Sin ellos no me hubiera sido posible comprender su complejidad y dinámicas, que debieron permanentemente y pacientemente explicarme y detallarme.

Pero centralmente, este trabajo no hubiera sido posible sin los protagonistas del proceso que se busca estudiar, los miembros del cuerpo de delegados del “camino de sirga” de la villa 21- 24. Cada uno de ellos me brindó su tiempo y disposición, su calidez, su acompañamiento para conocer el barrio, su permanente invitación a participar en todas sus instancias de encuentro dentro y fuera del barrio y me abrieron las puertas de sus casas. Pero más allá de los aportes concretos y lo bienvenida que me hicieron sentir siempre en observar y participar de un proceso que atravesaba y modificaba por completo sus vidas, me dieron un nuevo ejemplo de lucha, de resistencia y de aprendizaje, siempre colectivo, que excede a lo que un trabajo de investigación y mi profesión pueden aportarme de por sí. Con su ejemplo fortalecieron mi convicción de apostar al desarrollo de una ciencia comprometida y articulada siempre con la realidad social y sus protagonistas.

Sin ellos este trabajo no hubiera sido posible. Muchísimas gracias a Carlos “Coco” Rivero, Mario Gómez, Jorge Zabala, Juan “Mencho” Sosa, Nestor “Choro” Nuñez, María Alfaro, Mabel Romero, Rosalba Figueredo, Blasia Guachire, Basilio Espinola, Amelia Cardozo. Espero que este trabajo aporte en algún punto a su lucha por vivir y habitar dignamente la ciudad.

INDICE

Agradecimientos.....	1
INDICE	2
INTRODUCCIÓN.....	4
1. Presentación del problema.....	4
2. Algunas consideraciones teóricas	9
a. Análisis de productividad de los conflictos	9
b. Acción colectiva y dimensión simbólica de estos fenómenos	10
3. Consideraciones metodológicas.....	12
4. Breve presentación del caso. La villa 21 – 24 de Barracas	15
5. Estructura de la tesis	18
CAPÍTULO 1: La causa “Mendoza” y las relocalizaciones de población en la Cuenca Matanza Riachuelo	20
1. Introducción	20
2. Relocalizaciones en la teoría social.....	21
Las relocalizaciones como fenómenos sociales en los trabajos latinoamericanos. El caso argentino	21
3. El río desechado	25
De los “mil días” a la causa “Mendoza”.....	28
4. El Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo	30
La limpieza de los márgenes o cómo remover “obstáculos”	32
5. Las relocalizaciones de población del “camino de sirga” en la Ciudad de Buenos Aires en el marco de la causa “Mendoza”	36
Las relocalizaciones perentorias.....	40
Las relocalizaciones con tiempos laxos	42
CAPÍTULO 2. El “primer momento”. De la llegada de la causa “Mendoza” al barrio a las primeras relocalizaciones a la Comuna 8	45
Introducción	45
2. La “llegada” del Instituto de la Vivienda al barrio: primeras reacciones de los vecinos	46
El cuerpo de delegados: conformación de la organización del “camino de sirga”	53
¿Qué es ser delegado? Representaciones sobre la organización barrial y el rol de representante en el “camino de sirga”	55

4. Las relocalizaciones al “Mugica”	60
Sentidos sobre las primeras relocalizaciones: ¿Erradicación?	66
5. Algunas reflexiones sobre el “primer momento” del conflicto	68
CAPÍTULO 3: Consolidación de la organización barrial y de la acción colectiva en el marco de la judicialización.....	71
Introducción	71
2. La consolidación del cuerpo de delegados del “camino de sirga”	73
3. Los repertorios de acción colectiva “conocidos” y la relación con el gobierno porteño de la organización barrial.....	76
El diálogo con el Instituto de la Vivienda de la ciudad: Las “mesas de trabajo”	78
4. Los repertorios “novedosos” de la acción colectiva.....	80
El Poder Judicial, “la justicia” y “lo justo”	80
La elaboración de una ley	91
5. Sentidos, demandas y derechos: la relocalización como integración a la ciudad.....	97
La reconfiguración del sentido de las relocalizaciones	97
Los derechos a la vivienda, al hábitat y al espacio urbano	102
6 – Reflexiones preliminares sobre el “segundo momento”.....	112
Conclusiones	115
2. Organización barrial y articulación con actores estatales	117
3. Poder Judicial y percepción de justicia.....	120
5. Sentidos de la relocalización	122
6. Discurso de derechos	123
7. Nuevos interrogantes	125
Bibliografía.....	127
Documentos institucionales consultados.....	132
Legislación consultada.....	134
ANEXO	135
1. Índice de figuras	135
1. Mapa de los asentamientos afectados de toda la CMR – ACUMAR, 2010	137
3. Ley 5172/14 Ciudad de Buenos Aires	138

INTRODUCCIÓN

1. Presentación del problema

Así que bueno, somos una comunidad en lucha, somos una comunidad que está exigiendo lo lógico, lo básico, que es que el Estado, que necesita liberar tierras, lo haga, logre su cometido pero que la gente, en particular el vecino, la familia y la comunidad en general, no pierda ninguno de los derechos que tiene que tener en esta transacción que hay entre el Estado y los vecinos de la villa 21 - 24
(Claudio, 2015)

El presente trabajo busca contribuir al análisis de las relocalizaciones masivas de población como fenómenos sociales y simbólicos a partir de la indagación en un caso que fue producto de una serie de políticas públicas delineadas a partir de una sentencia judicial. Partimos de un corpus teórico y empírico que trabajó sobre las reubicaciones masivas de población, centrándose, por un lado, en el análisis de las políticas públicas que las produjeron, generalmente con el objetivo de implantar en esas áreas grandes proyectos públicos y privados así como programas de renovación urbana y, por el otro, en sus efectos críticos sobre los individuos y grupos familiares objeto de las mudanzas (Catullo, 2006; Bartolomé, 1985; Brites, 2004; Oszlak, 1991; Catullo y Brites, 2014; Fernández, 2012). Intentaremos con este trabajo contribuir al campo de los estudios urbanos bajo el supuesto, en primer lugar, de que los sujetos afectados por las relocalizaciones no son pasivos ante las mismas y, en segundo término, de que en estos conflictos se disputan sentidos preexistentes y sobre el proceso en sí que se articulan, tensionan y superponen, los que son necesarios interpretar para una más compleja lectura de sus dimensiones y efectos. Por lo tanto, buscaremos incorporar la perspectiva desarrollada por los estudios sobre acción colectiva y de movimientos sociales –tanto de la escuela norteamericana como de diversos autores latinoamericanos (Tarrow, 1994; Tilly, 1984; Snow, 2004; Schuster, 2006)-, la de los trabajos que indagaron en la dimensión simbólica del “barrio” (Gravano, 2003; Cravino, 2009; Ferraudi Curto, 2014; Merklen, 2010) y también aquellos que indagaron en la implementación de políticas públicas (Oszlak y O’Donnell, 1981; Bourdieu, 1990; Subirats, 1994; Manzano, 2007; Smulovitz, 2008; Cravino y González Carvajal, 2012; Merlinsky, 2013; Ferraudi Curto, 2014). Exploraremos las formas en las que una organización barrial creada *ad hoc* frente a un proceso de relocalizaciones se vinculó con los diversos actores estatales¹ involucrados en las intervenciones, buscando modificar algunas de las condiciones en que las mismas serían llevadas adelante. Durante este proceso se transformaron y articularon ciertas representaciones asociadas tanto a las mudanzas como a la acción colectiva en sí, a “la justicia” y los derechos a la vivienda, el ambiente y el “espacio urbano” (Oszlak, 1991).

El caso abordado es el de las reubicaciones de población de la Villa 21-24 de Barracas -ubicada en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)-

¹ Partimos de considerar al Estado como una instancia de articulación de relaciones sociales y de poder que no puede ser pensada como externa a la sociedad sino como co - constitutiva, con lo cual se conforma en la implementación de una política pública una “arena política” consistente en un escenario de negociación en el que diversos sectores sociales -fuerzas políticas o grupos sociales- intentan imponer sus intereses (Oszlak y O’Donnell, 1981; Merlinsky, 2013). Las disputas se desarrollan tanto entre la población a quien está destinada la política como entre los distintos poderes y actores estatales.

producto del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN de ahora en más) en la llamada causa “Mendoza”², dictado en el año 2008. Este “litigio estructural”³ se ordenó con eje en el derecho al ambiente, recientemente introducido en la Constitución Nacional por medio de la reforma del año 1994 además de su incorporación con rango constitucional en varios tratados internacionales. El Supremo Tribunal intimó a la Autoridad de Cuenca Matanza – Riachuelo (ACUMAR)⁴, creada en el mismo proceso judicial, a desarrollar un plan de saneamiento para ese territorio que supusiera la recomposición ambiental del área y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Luego de diversas presentaciones por parte del ACUMAR, la CSJN aprobó a fines del 2009 (con una nueva actualización a principios del 2010⁵) el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la Cuenca Matanza Riachuelo. En la sentencia de la CSJN y en diversas resoluciones del juez de primera instancia en quien se había delegado la ejecución de la misma⁶ se señaló que la “liberación de los márgenes” del curso de agua resultaba prioritario, y que esto debía realizarse siguiendo la figura legal del “camino de sirga”⁷. Una de las líneas de acción del programa fue, por consiguiente, que ese sector se mantuviera “limpio, seguro y parquizado”⁸, por lo que todos los “obstáculos”⁹ que lo ocuparan debían ser “removidos”¹⁰.

El juez de ejecución priorizó fuertemente esta dimensión del proceso, que dio lugar a la necesidad de relocalizar a una gran cantidad de población que habitaba esos sectores, principalmente en villas y asentamientos precarios. Se elaboró con este

² 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)

³ “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).

⁴ 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>)

⁵ En el año 2016 se presentó una nueva actualización del plan de saneamiento.

⁶ Se delegó la ejecución de la causa “Mendoza” en un primer momento en el Juez Luis Armella, titular del Juzgado Federal de Quilmes. En el año 2012 fue desplazado de su cargo por irregularidades vinculadas a contrataciones vinculadas al saneamiento de la cuenca y reemplazado por otros dos jueces de competencia federal.

⁷ De acuerdo al artículo 2.639 del Código Civil de la Nación “los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna”.

(Código Civil de la Nación. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109481/texact.htm>)

⁸ Resolución del 17 de diciembre de 2009 del Juez Federal de Quilmes, disponible en: http://farn.org.ar/riachuelo/documentos/ejecucion_sentencia/2009dic17JFQLMRFIAUVA.pdf

⁹ Resolución del 21 de julio de 2010 del Juez Federal de Quilmes, disponible en: http://farn.org.ar/riachuelo/documentos/ejecucion_sentencia/20100721AllanamientocaminosirgaLanus.pdf

¹⁰ *Ibidem*

propósito el “Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza - Riachuelo” (ACUMAR, 2010c), que estipuló que 17.771 familias de la cuenca debían ser reubicadas, señalando que esto era necesario para las obras de saneamiento y que eran las zonas más afectadas por la contaminación. Conflictos ya presentes en estos territorios como aquellos derivados de la gestión y apropiación de los recursos naturales ingresaron en una arena judicial y se tradujeron en términos del derecho ambiental, mientras que la dimensión social de estas problemáticas quedó invisibilizada (Merlinsky, 2014: 62). En principio, los definidos como “afectados” por el Poder Judicial no figuraban siquiera como *partes* en la causa y no estaban estipuladas instancias para su participación en los programas del PISA.

Así, buscaremos analizar específicamente lo acontecido en la implementación de la política de relocalizaciones en la Villa 21-24 de Barracas, ubicada en el distrito –la CABA- en el que se encuentra la mayor proporción de casos de la cuenca. A partir de un censo realizado en el barrio por el Instituto de la Vivienda (IVC) porteño en el año 2011 se definió que eran 1.334 familias las afectadas –es decir, que habitaban en lo demarcado como el “camino de sirga” y que debían, por lo tanto, ser reubicadas-, siendo el asentamiento con más casos en la ciudad. En el programa de relocalizaciones se determinó que, del total, 220 debían ser realojadas al Conjunto Urbano “Padre Mugica” en la Comuna 8¹¹ de la CABA, mientras que para las restantes 1.146 no había predios definidos en ese momento¹². A diciembre de 2016 se habían relocalizado, según datos del ACUMAR, 187 familias de las 220 que tenían asignados departamentos en el complejo habitacional de Villa Lugano, y ninguna de las restantes.

Más allá del peso significativo que este barrio representa en el programa de relocalizaciones, es el asentamiento más poblado y extenso de la ciudad y posee una larga y rica tradición de organización y participación en las disputas por el suelo y la vivienda, lo que le imprimió al caso ciertas particularidades que lo hacen relevante para el análisis. Asimismo, el modo en que se desplegó el conflicto en el barrio al *territorializarse* (Melé, 2003) la política delineada por el Poder Judicial en un distrito que atravesaba un creciente proceso de judicialización de conflictos en las villas aporta novedosos elementos para la indagación. Se creó en los sectores afectados una organización *ad hoc* para tratar con los diversos actores estatales involucrados en la política de reubicaciones, por fuera de las instancias de representación preexistentes en la villa -su Junta Vecinal- y con dinámicas y funcionamientos propios. En este marco la misma comenzó a vincularse con actores estatales con los que hasta el momento no había tenido ninguna relación -como la CSJN o el Juzgado Federal- generando formas novedosas de acción colectiva, que se articularon y superpusieron con repertorios ya conocidos con los que los actores barriales se dirigían al gobierno local o a la justicia del distrito. Así, una serie de organismos de la Defensa Pública de la ciudad, así como de ONGs con trabajo en el litigio de derechos sociales –muchas veces con vínculos preexistentes con los vecinos - se acercaron al asentamiento y fueron claves en el desarrollo de la organización de los habitantes del “camino de sirga”. De este modo, en la implementación de una política de relocalizaciones

¹¹ Las comunas son unidades administrativas en las que está dividida la Ciudad de Buenos Aires desde el año 2005. La Comuna 8 se ubica en la zona sur de la ciudad y está conformada por los barrios de Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati.

¹² Estas definiciones cambiaron a lo largo del proceso. Por ejemplo, en posteriores resoluciones del Juez de ejecución de la causa, se definió que de las 1146 familias 840 debían ser reubicadas a un predio de la calle Iguazú 1835 (Mundo Grúa). Posteriormente esto también fue modificado.

enmarcada en una sentencia judicial, con un carácter amplio y poco específico, se generaron diversas disputas en el territorio que nos señalan que estos procesos no son lineales y que las poblaciones afectadas no fueron pasivas, sino que buscaron disputar algunas de las características y modos de efectuar las mudanzas. Podemos identificar, en este sentido, “dos momentos” diferenciados: uno en el que la organización barrial, en pleno proceso de conformación, se resistió a que el IVC comenzará a desarrollar la política de relocalizaciones en el barrio (Capítulo 2) y, posteriormente, la aceptación de este hecho como inevitable y la disputa y negociación de algunas de las condiciones en que las mismas iban a ser llevadas a cabo (Capítulo 3). Durante ambos períodos distinguidos para el análisis, la organización barrial se vinculó con distintos actores estatales debiendo desarrollar formas de acción colectivas específicas para cada una siguiendo sus dinámicas y códigos particulares, siendo novedosas aquellas relacionadas al Poder Judicial Federal.

Por otra parte, a estos hechos se le sumaron transformaciones en los sentidos que los miembros de la organización barrial les adjudicaron a las relocalizaciones y, en consecuencia, a una serie de conflictos que de ellas se derivaron. En principio, es central señalar que un “problema” que fue definido por la justicia como *ambiental* se redefinió en el territorio en disputas por el hábitat y la ciudad, ejes centrales de la intervención de la organización barrial. En el análisis de esta dimensión simbólica del proceso de relocalizaciones de la Villa 21-24 podemos distinguir dos sentidos claros en los que los referentes concibieron el proceso. Las primeras etapas de las mudanzas al complejo urbano de la Comuna 8 fueron definidas por su autoritarismo, violencia y celeridad, así como por los altos grados de incertidumbre y la casi nula participación de los afectados en el proceso (Capítulo 2). En el demarcado como “segundo momento” del conflicto, en el que se consolidó la organización barrial y sus repertorios de acción colectiva y de negociación con el Estado, los referentes resignificaron el término en contraposición al que utilizaban para describir las mudanzas a Villa Lugano. La “relocalización” conllevaba ahora un potencial certero de poder integrarse a la ciudad y de acceder a una vivienda “digna y definitiva” para los vecinos (Capítulo 3). En cierto sentido, las demandas preexistentes –articuladas en la consigna por la urbanización que venía estructurando las luchas de las organizaciones villeras de la CABA-, fueron canalizadas en este conflicto, que pasó a representarse como una forma de acceder a derechos que habían sido largamente denegados por el Estado local y nos permite introducir a su vez la discusión por la ciudadanía y la disputa por su ampliación (Girola y Thomasz, 2016; Gunturiz, 2011; Cravino, 2012). De las demandas planteadas por la organización barrial se desprende que la valorización del “espacio barrial”¹³ (Ferraudi Curto, 2014) fue central, tanto por su ubicación privilegiada en la ciudad como por los sentidos de pertenencia, identitarios, sociales, culturales y materiales que el alejamiento suponía romper.

El papel del campo jurídico y sus diversos actores en este conflicto fue muy importante, incidiendo en las formas de la acción colectiva que la organización barrial

¹³ Con este concepto buscamos retomar los trabajos que han abordado al “barrio” como unidad de análisis central en la investigación urbana y social (Cravino, 2009; Ferraudi Curto, 2014; Gravano, 2003; Merklen, 2010; entre otros). El mismo fue recuperado como un espacio privilegiado de la socialización y “no sólo como ideal colectivo sino también como espacio socialmente segmentado, históricamente cambiante y entramado relacionamente” (Ferraudi Curto, 2014: 181) central en la constitución de la identidad y sentidos de pertenencia de los sujetos.

decidió llevar adelante, tanto por sus lógicas de funcionamiento –muchas de ellas desconocidas para los referentes- como por los sentidos que se ponían en juego en torno a la misma, “lo justo” y las características de “la justicia”, entre otras cuestiones. Además, el fuerte papel asumido por las “experiencias jurídicas de proximidad” (Delamata; Sethman; Ricciardi, 2014) que acompañaron el conflicto –principalmente la Defensoría General de la Ciudad¹⁴ y el Ministerio Público Tutelar¹⁵- implicó un proceso de *aprendizaje* por parte de los delegados, tanto en un sentido técnico como vinculados a un discurso de derechos, en el que crecientemente tendieron a plantear sus demandas (Capítulo 3).

De estos ejes vertebradores del presente trabajo podemos derivar ciertos objetivos específicos que supondrán en primer lugar describir la llamada causa “Mendoza”, así como la manera en que las relocalizaciones fueron definidas en el PISA y se llevaron a cabo en la CABA. En segundo lugar, caracterizaremos el proceso de relocalización de población de los márgenes del Riachuelo en el caso de la villa 21-24 específicamente, señalando los actores involucrados en la implementación y el accionar de los diversos organismos estatales en el barrio -tanto del Poder Ejecutivo, como del Poder Judicial y del Legislativo- y los cambios ocurridos a lo largo del proceso. En tercer lugar, analizaremos la conformación de la organización barrial de los afectados por la sentencia judicial, así como sus diversos repertorios de acción y prácticas -novedosas y “ya conocidas”- en constante vinculación con los actores estatales. Como cuarto objetivo específico, buscaremos reconstruir la dimensión simbólica de las reubicaciones dilucidando los diversos sentidos que se le otorgaron a lo largo del proceso y las causas de estas modificaciones. Reflexionaremos sobre su articulación con las representaciones y experiencias previas de los afectados. Por otra parte, exploraremos las especificidades que la judicialización le imprime al conflicto en términos de las formas de acción colectiva, la constitución de demandas y los procesos de aprendizaje de los vecinos. Examinaremos el rol de los actores judiciales que en el territorio articularon con la organización barrial, proceso que en su conjunto puso en juego las representaciones de los afectados alrededor de la justicia y el accionar del poder judicial. Por último, analizaremos las representaciones sociales subyacentes puestas en juego en el conflicto, crecientemente expresadas en términos de derechos, sobre la vivienda, el hábitat, el ambiente, la ciudad y la ciudadanía.

¹⁴ La Defensoría General de la Ciudad o Ministerio Público de la Defensa es un “organismo del Poder Judicial de la CABA que garantiza el acceso universal y gratuito a la Justicia, asignando Defensores Públicos que asisten a los habitantes en sus reclamos contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como también a aquellos que sean imputados por contravenciones, faltas o delitos penales” (Ministerio Público de la Defensa, s.f.). Recuperado de: https://www.mpdefensa.gob.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=7483&Itemid=48

¹⁵ Las funciones del Ministerio Público Tutelar como órgano del Poder Judicial de la ciudad “se circunscriben al control de legalidad de los procedimientos, la promoción del acceso a la justicia, y el respeto, la protección, la promoción y la satisfacción de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental. Para realizar esta función, el MPT cuenta con profesionales especializados que asesoran, informan y orientan a los titulares de derechos y/o sus representantes” (Ministerio Público Tutelar, s.f.). Recuperado de: <http://mptutelar.gob.ar/mision>

2. Algunas consideraciones teóricas

a. Análisis de productividad de los conflictos

Abordaremos el caso analizado considerando que constituye un *conflicto urbano –ambiental*. El conflicto, como se ha expresado largamente en la tradición sociológica es inherente a la sociedad y se compone de muy diversas y complejas dimensiones susceptibles de análisis en condiciones socio-históricas determinadas. A lo largo de este trabajo buscaremos esclarecer algunas de ellas en el caso de las que surgieron con la implementación de las políticas de relocalización en la ribera de la cuenca Matanza-Riachuelo, considerando que durante los conflictos 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). Autores como Patrice Melé (2003; 2007) y Antonio Azuela De La Cueva (2006; 2009; 2014) han señalado que estos procesos consisten en diversas situaciones expresadas en distintas formas y estrategias que constituyen o modifican una correlación de fuerzas. Es este 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).

Por otra parte, el conflicto que buscaremos analizar en este trabajo se caracteriza por haber sido definido por el Poder Judicial como de “carácter” o “tipo” *ambiental*. El campo jurídico¹⁶ es central en el caso estudiado, pero es un espacio –entre otros- en el que se despliega el conflicto, por lo que los efectos de sus acciones y discursos deben pensarse como consecuencias de procesos complejos que muchas veces exceden su arena. Aun así, son aquellos que definen el “problema” de la causa “Mendoza” como *ambiental*, con lo que los conflictos suscitados alrededor de la misma serían *conflictos ambientales*. Desde la sociología se ha señalado que los mismos no son plausibles de ser vinculados a tipos de conflicto social de significado universal (Azuela, Mussetta, 2009), pero si a:

aqueellos 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

¹⁶ Retomamos este concepto de Pierre Bourdieu (2000) que lo definió en términos de su *teoría de los campos*: “Las prácticas y los discursos jurídicos son, en efecto, 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 el campo jurídico se desarrolla una lucha por el monopolio del derecho a decir el derecho, es decir, por establecer cuál es la buena distribución (*nomos*) o el buen orden. Lucha en la que 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. Es sólo a condición de reconocer esto que se puede ser consciente de la autonomía relativa del derecho y del efecto propiamente simbólico de desconocimiento que resulta de la ilusión de su autonomía absoluta con relación a las presiones externas.” (2000: 160). El derecho registraría en cada momento un estado de relación de fuerzas situado históricamente que ratificaría las conquistas de los dominadores.

ambientalistas”, como las condiciones o motivaciones no ambientales de quienes enarbolan las causas ambientales. (Azuela, Mussetta, 2009: 3)

Por otra parte, Sabatini plantea que “los conflictos ambientales son, en realidad, conflictos sociales por el control del territorio (...), se trata de conflictos 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). Lo que está en juego en estos casos, más que la conservación de los recursos ambientales específicos, es el control del *territorio local*. De estas premisas se desprende también la afirmación de que es imposible separar las problemáticas sociales de las ambientales.

Para la indagación en estos fenómenos sociales retomaremos, además, la *metodología* desarrollada por los autores citados, que plantean que los conflictos pueden analizarse en su *productividad multidimensional* - ya que pueden generar consecuencias en diversos dispositivos institucionales y jurídicos, además de en el territorio y en lo social- (Azuela, 2014; Melé, 2011). Además, caracterizamos al caso analizado como un *conflicto de proximidad* (Melé, 2007) específicamente, concepto que define a situaciones en las que los habitantes de un área determinada se movilizan para garantizarse el control de su espacio cercano. Esa *proximidad* es definida por los residentes, constituyendo una forma de *territorialización* (Melé, 2007) en la que se producen grupos conscientes de un destino común que se vincula con su pertenencia espacial, por lo que los colectivos que se movilizan en estos conflictos se apropian material y simbólicamente de los mismos (Melé, 2013). En otras palabras, estos fenómenos sociales son aquellos que “movilizan a personas afectadas por obras o iniciativas que modifican desfavorablemente su entorno inmediato” (Azuela, Mussetta, 2009: 4).

Nos centraremos en este trabajo en los efectos territoriales, jurídicos y simbólicos del conflicto. Los primeros 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, 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 efectos 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).

b. Acción colectiva y dimensión simbólica de estos fenómenos

Como se ha especificado más arriba, uno de los objetivos de este trabajo es incorporar al corpus teórico y empírico existente sobre relocalizaciones el análisis de los repertorios de acción colectiva y organizativos de los barrios afectados en estos contextos. En el presente apartado indagaremos en algunas nociones desarrolladas en ese campo de estudio. A esto le sumaremos la dimensión simbólica y colectiva. Nos referimos a los modos y sentidos del habitar en estos barrios, el impacto de la dislocación y las percepciones de los nuevos lugares, vivienda, entorno y grupos

cercanos. 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. Ellos son: *estructura de oportunidades políticas* existente, *repertorios de la acción colectiva*, *enmarcamiento cultural* o *framing* en el que se desarrollan, las *redes sociales preexistentes* sobre las que se construyen y, por último, los *efectos* o *performatividad* de la misma. 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 los conceptos enumerados.

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 claves 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, como se ha desarrollado en el

apartado anterior, buscaremos aportar a las perspectivas que analizan la **productividad** multidimensional de los conflictos, su **performatividad** (Azuela, 2006, 2008; Melé, 2003; Schuster, Naishtat, Nardacchione, Pereyra, 2006) en sus diferentes aspectos; sociales, políticos, institucionales, jurídicos, simbólicos y territoriales.

Organizaciones barriales y acción colectiva serán puestas en relación con la implementación de la política de relocalizaciones en su dimensión social y simbólica, suponiendo que “todo proceso de transformación social y urbana implica remover estructuras de significados y construir nuevos consensos acerca de las formas de habitar el espacio” (Cravino, González Carbajal, 2012: 154). Durante los conflictos suscitados en la implementación de las relocalizaciones se tornan visibles y entran en disputa las visiones de los diferentes actores involucrados en torno al hábitat, el ambiente, la justicia y el derecho a la ciudad (Melé, 2003). Estos sentidos constituyen *construcciones* no estáticas que van transformándose a lo largo del proceso en articulación con sentidos y visiones preexistentes. Remarcamos además que en este conflicto se disputan ciertas dimensiones de la *ciudadanía*, no concibiéndola en su definición normativa-liberal, sino en tanto construcción activa y conflictiva en la que la acción colectiva resulta clave para constituir *ciudadanías colectivas activas* de los sujetos (Girola y Thomasz, 2016). Las mismas se constituyen por fuera del Estado, pero en relación con el mismo, y suponen “prácticas que confieren sentidos de adscripción a distintos colectivos sociales” (Girola y Thomasz, 2016: 5). En este sentido, no puede plantearse que “los afectados” tengan una perspectiva única sobre los procesos, sino que coexisten múltiples opiniones y valoraciones entre los mismos, vinculadas también con las diversas situaciones en las que se encuentran (Cravino, 2012).

3. Consideraciones metodológicas

En este apartado buscaremos profundizar en la presentación y problematización de las herramientas metodológicas a utilizar en la tesis, aclarando que la misma fue realizada desde una estrategia de investigación que incluyó también elementos teóricos. El abordaje metodológico fue cualitativo, siguiendo ciertos objetivos exploratorios en los que buscaremos indagar por medio de diversas técnicas de recolección de datos. Partimos del supuesto de 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. Tomando en cuenta esa consideración, elegimos analizar las prácticas y representaciones sociales de un grupo específico de pobladores dentro de las familias que habitaban el “camino de sirga” de la villa 21-24: los miembros de la organización barrial del sector –el cuerpo de delegados del “camino de sirga”-, constituida *ad hoc* frente a la implementación de la política de relocalizaciones en el barrio.

La elección del caso de estudio responde a diversas cuestiones: por una parte, la villa 21-24 posee un peso específico propio dentro de la causa “Mendoza” por su envergadura, ya que es el asentamiento más grande de la CABA y aquel del que debe relocalizarse la mayor cantidad de población -1334 familias según un censo realizado por el ACUMAR en 2011- de ese distrito. Por otra parte, el barrio cuenta con una historia de organización y participación de varias décadas, así como de vinculación en los últimos años con diferentes actores del Poder Judicial (en este caso local), lo que nos permitió trabajar sobre las distintas dimensiones del conflicto y sobre diversos

aspectos de la realidad social que se entrecruzaban en el mismo. Uno de los mismos refiere al aprendizaje de diferentes niveles, juzgados, fueros y enfoques dentro del Poder Judicial por parte de los delegados, que requirió de la incorporación de saberes técnicos y políticos.

Por una parte, buscaremos reconstruir el proceso de organización barrial y sus prácticas y por otra, explorar la relación entre el espacio objetivo y las representaciones subjetivas (Mora, 2002) de los delegados. 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 las 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).

Para realizar este abordaje trabajaremos, por una parte con fuentes primarias y, por otra, con fuentes secundarias. Estas últimas nos permitieron principalmente contextualizar el análisis de las prácticas y discursos en las que indagaremos, y consistió en el relevamiento de informes, documentos y legislación referidos a la cuenca Matanza-Riachuelo, a la causa “Mendoza” y al PISA. Se utilizaron fuentes generadas desde la mayoría de actores estatales involucrados en el conflicto –el ACUMAR, el IVC, la CSJN, los Juzgados Federales de Morón y Quilmes, la Defensoría General de la Ciudad, la Defensoría General de la Nación y el Ministerio Público Tutelar principalmente-, así como de otros que intervinieron en menor medida –como AySA y diversos ministerios nacionales y porteños-. A su vez, indagamos en informes de ONGs como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) que abordaron las problemáticas de la cuenca y posteriormente de las políticas públicas definidas por la sentencia desde la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Por último, se buscó en diversos medios de comunicación artículos que presentaran la problemática, así como las voces de los afectados y de los distintos actores estatales involucrados.

Por otra parte, y en simultáneo a esos relevamientos, utilizamos una serie de herramientas de recolección de datos de fuentes primarias. En primer lugar, la observación participante que realizamos en las reuniones y asambleas del cuerpo de delegados de la villa 21-24, así como de otros barrios; el acompañamiento de los referentes en una de sus visitas al complejo habitacional al que había sido relocalizada población de la villa; la asistencia a audiencias públicas realizadas en la Legislatura Porteña y en la CSJN y la presencia en diversas actividades de difusión y debate sobre la problemática organizadas desde la Defensoría General de la Ciudad en la que los representantes barriales eran protagonistas. En segundo lugar, se realizaron entrevistas semi –estructuradas y en profundidad a los abogados que más fuertemente participaban del proceso organizativo de los vecinos –de la Defensoría General de la Ciudad y del Ministerio Público Tutelar-, lo mismo que al personal del “equipo de abordaje territorial” del Instituto de la Vivienda de la ciudad. Por otra parte,

se retomarán de manera secundaria entrevistas realizadas para otra investigación (Cravino, Fainstein, 2017) que se realizaron en otros de los asentamientos de la CABA afectados por las relocalizaciones enmarcadas en el PISA.

Las entrevistas en profundidad realizadas a todos los miembros del cuerpo de delegados del “camino de sirga” de la Villa 21-24 constituyeron el principal material de análisis del trabajo de campo, realizándolas a lo largo de los años 2014, 2015 y 2016. Se decidió metodológicamente trabajar solamente con este grupo por el interés específico en indagar en las prácticas y representaciones sociales de aquellos afectados que se hallaban más directamente vinculados con el proceso organizativo. Esto último suponía también que fueran aquellos que mantenían los diálogos formales –e informales- con los diversos actores estatales –tanto los demandados como los del Poder Judicial de la Nación y la Legislatura porteña- y dentro de estos tenían los vínculos más estrechos con las “experiencias jurídicas de proximidad” que acompañaron el proceso. Este conjunto de cuestiones nos permitiría un análisis denso o en profundidad sobre la constitución de organizaciones barriales, sus vinculaciones con el Estado –en particular en este caso enmarcadas en una causa judicial 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 delegados, el Estado 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 tanto “la historia que recogemos no existe naturalmente, pero el producto de este encuentro -extremadamente híbrido, en el cual la intención del narrador de contar las cosas como han ocurrido, instituyendo con lo histórico un pacto referencial, convive con el deseo de hablar de sí y representarse, tanto más en sujetos a los cuales les ha sido negada la posibilidad de hacerlo por motivos de clase o edad, y con la función estética, el mismo gusto de contar” (Portelli, 1996: 38). Las mismas nos permiten también concentrarnos en aquello que se omite o se olvida narrar en las mismas, cuestión que constituye parte importante de la reconstrucción de la memoria de los entrevistados al interpretar las entrevistas. Todas las entrevistas a los delegados se realizaron en la villa 21-24. Algunas de las mismas fueron en espacios comunes – como una pequeña iglesia perteneciente al culto católico en la que se realizaban las reuniones de delegados-, pero mayormente los referentes me invitaron a sus casas, momento en el cual en muchas ocasiones recorrí las manzanas afectadas por las relocalizaciones junto con ellos, que me mostraron y describieron los sectores de las cuales eran los representantes.

Desarrollaremos a continuación un breve recorrido por la historia del barrio y sus características, lo cual nos permitirá una mejor y más compleja caracterización y contextualización del caso analizado.

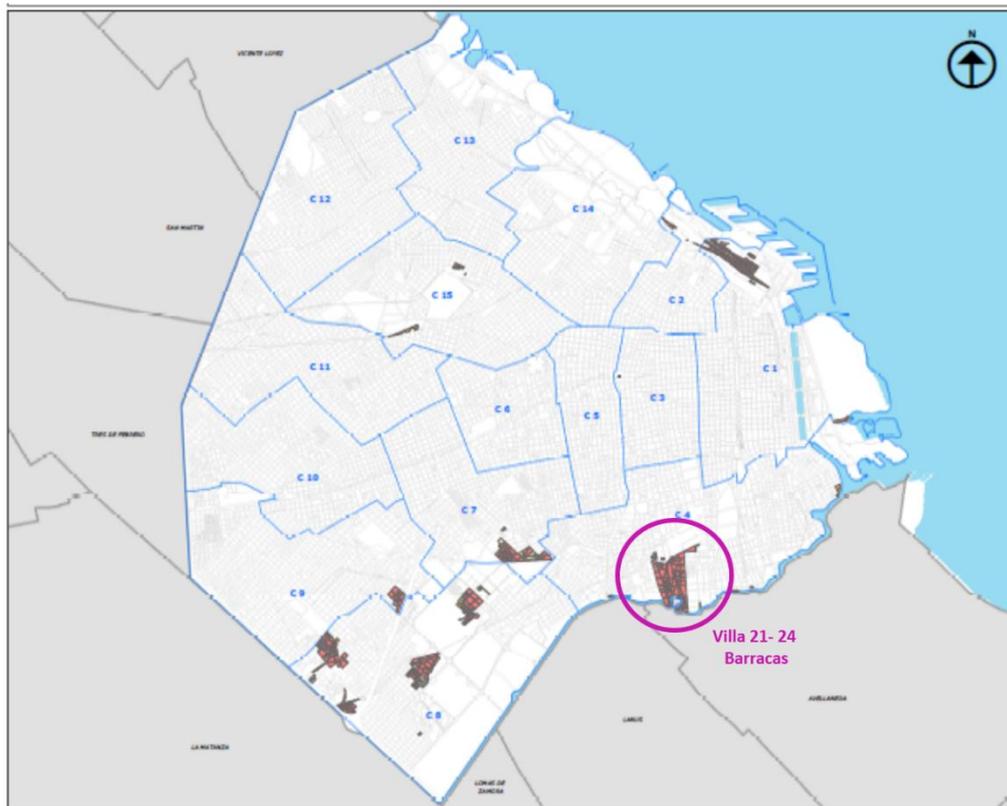
4. Breve presentación del caso. La villa 21 – 24 de Barracas

Los primeros registros de villas¹⁷ en la Ciudad de Buenos Aires se remontan a la década del '30 con 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 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).

La Villa 21-24 fue objeto de las políticas de los tres períodos señalados, y en la actualidad es el asentamiento informal porteño que ocupa la mayor superficie (64, 48 hectáreas) y posee la mayor cantidad de población de la CABA. Según la Evaluación Integral de Salud en Áreas de Riesgo (EISAR) llevada adelante por el ACUMAR en el año 2014, habitaba en la misma el 20% de la población en villas y asentamientos de la ciudad. Por otra parte, su población representa el 16,3% de la población 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.

¹⁷ María Cristina Cravino define a las villas como “urbanizaciones (o autourbanizaciones) informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante que (...) producen tramas urbanas irregulares, (...) generalmente cuentan con buena localización, con relación a los centros de producción y consumo, (...) responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo, (...) las viviendas son construidas en su origen con materiales precarios o desecho (...), poseen una alta densidad poblacional, por lo general, en la actualidad, los pobladores son trabajadores poco calificados o informales” (2006, 36). Además, las mismas constituyen “fragmentos de ciudad sin status de ciudad” (Cravino, 2009: 50). En este trabajo utilizaremos también el término “asentamientos informales” para referirnos a las villas, y no en su acepción que refiere a los procesos ocurridos a partir de la década de los ochenta producto de tomas de tierras en general planificadas (Cravino, Varela, 2008).



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 marcan que la villa surgió a fines de la década del cincuenta, 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). A partir del año 1967 en el marco de la “Revolución Argentina” comenzó a implementarse a nivel 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. La primera se encontraba en el brazo norte del Riachuelo -Elía Atuel y Osvaldo Cruz- y la villa 23 se encontraba en Pepirí y Osvaldo Cruz (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.

A pesar de la violencia y celeridad de las erradicaciones llevadas adelante por el gobierno del Brigadier Osvaldo Cacciatore en la ciudad, 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 de los vecinos se consiguió una medida de "no innovar" por parte de la Justicia.

Durante la década de 1990 la villa fue destinataria del "Programa Arraigo"¹⁸ que eligió en el año 1991 a la Mutual "Flor de Ceibo", una de las principales organizaciones del barrio, como su interlocutora para la implementación de la regularización dominial. Esta organización firmó con la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV, el organismo que antecedió al IVC como responsable de cuestión habitacional en la CABA) un boleto de compraventa de los terrenos ocupados por la villa, transfiriéndole a la mutual el predio en bloque, el que pertenecía a organismos públicos nacionales. 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 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 señalaron como sospechosa, indicando que habían sido estafados. Desde entonces la mutual fue perdiendo su rol en el barrio como representante de los vecinos. A partir de la llamada causa judicial "elecciones" -tramitada en el Juzgado N°2 del Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la ciudad en el año 2009-, que reorganizó las formas de representación del barrio, comenzó a cobrar mayor importancia la junta vecinal y otras instancias participativas. En el año 2011 comenzó a funcionar compuesta por muy diversas organizaciones barriales, partidos políticos y ONGs, la "Mesa por la Urbanización Participativa de la villa 21 -24".

El barrio es fuertemente heterogéneo. Por un lado, pueden observarse casas de una planta o dos 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

¹⁸ "Programa Arraigo" fue el nombre con el que popularmente se conoció a un programa nacional de regularización dominial desarrollado en la Argentina en la década de los noventa.

avenida Zavaleta se encuentra el “Barrio Nuevo”, con una traza planificada de ángulos rectos y de calles angostas. En ese sector iban a venderse 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 –MTL- (Cravino, 2006). Este sector, junto al que se encuentra contiguo al Riachuelo son los más degradados ambientalmente. A esta última zona se la denomina “el meandro de Brian” o “la laguna”. Estos sectores sufren inundaciones frecuentemente ante las subidas del río, producto de las tormentas en la zona. Las viviendas que se asientan cercanas al Riachuelo suelen ser más precarias y estar más expuestas a la contaminación proveniente 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 (Cravino, 2006). A partir de las visitas al barrio y de los testimonios de los delegados podemos afirmar que esto se está modificando y que el barrio está creciendo, así como la construcción en altura en determinados sectores -persistiendo las casas bajas en otros-, y que la creciente inquilinización que caracteriza las dinámicas habitacionales de las villas 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 21- 24 de Barracas se ubica en una zona con cuatro CESACs -Centro de Salud y Acción Comunitaria- y una gran cantidad de hospitales públicos dependientes de la ciudad y coordinados en la Regional Sanitaria 1(Este) y el Área Hospitalaria del Hospital J.M. Penna. Por otra parte, existen instituciones escolares de todos los niveles, presentando problemas en las vacantes, en particular en el nivel inicial. Se encuentran también muy diversos espacios de apoyo escolar y de talleres de oficio y culturales, y la Casa Central de la Cultura Popular, inaugurada por el Gobierno Nacional en la villa en el año 2013.

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 zonas en las 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. 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.

5. Estructura de la tesis

Este trabajo se ordena en tres capítulos y una serie de conclusiones que se desprenden de los mismos. En el primer capítulo expondremos algunos de los trabajos clásicos sobre relocalizaciones y los ejes desde los que se han abordado estos fenómenos. En una segunda parte del capítulo, describiremos y analizaremos el caso, presentando la causa “Mendoza” y su fallo, centrándonos en las líneas de acción que dieron lugar a la política de relocalizaciones de población de los márgenes de la cuenca. Buscaremos desarrollar el lugar que se le dio a los afectados en la misma y la forma en que fueron concebidos desde la política, así como la manera en que se implementaron las mudanzas en la CABA específicamente.

Los siguientes dos capítulos estarán estructurados alrededor de algunos ejes: el desarrollo de la organización barrial, su relación con los diversos actores estatales y la dimensión simbólica del proceso de relocalizaciones. En este sentido, se decidió separar analíticamente el caso en dos “momentos” o “períodos” que corresponderán cada uno a un capítulo de este trabajo. El primero corresponde a la “llegada” del Instituto de la Vivienda de la Ciudad al barrio para comenzar a implementar acciones en relación a las mudanzas –la realización de un censo de las familias que habitaban el “camino de sirga”-. Se desarrollan en ese contexto las primeras acciones colectivas vinculadas al conflicto –de resistencia- y la conformación del “cuerpo de delegados” de la villa 21-24. Ahondaremos en su dinámica de funcionamiento y en las características que los referentes le asignaron a su rol y al de la organización barrial. Además, comenzaron a discutirse las implicancias y significados de las relocalizaciones y se llevan adelante las primeras etapas a un complejo urbano ubicado en el barrio de Villa Lugano. Estas reubicaciones, que al momento del trabajo de campo no habían finalizado –una porción de las familias aun reside en la villa 21-24- marcaron el accionar posterior y las representaciones sociales y reivindicaciones de los delegados. Las mismas fueron definidas por algunos de los representantes como “erradicaciones”, sentido complejo que buscaremos desmenuzar.

En el capítulo 3, correspondiente al “segundo momento” del proceso, desarrollaremos el proceso de consolidación de la organización barrial y la creciente complejización de sus articulaciones con el Estado por la intervención de nuevos actores en el conflicto –principalmente del Poder Judicial-. En este contexto, caracterizaremos los repertorios de acción colectiva utilizados, buscando diferenciarlos según sus interlocutores. Asimismo, ahondaremos en las articulaciones del cuerpo de delegados con los diferentes actores del campo jurídico y los sentidos puestos en juego en la misma en torno a la “justicia” y a la arena judicial en sí misma, poniendo un énfasis particular en los vínculos establecidos con la Defensoría General de la Ciudad, considerada una “experiencia jurídica de proximidad”. También analizaremos la elaboración de la ley N° 5172 que, entendemos, presenta la cristalización de algunas de los reclamos centrales del cuerpo de delegados. Además, reconstruiremos la transformación del sentido de las mudanzas en este período en términos de una posibilidad de integración a la ciudad, desarrollando las implicancias y supuestos de esta concepción, así como la creciente presentación del mismo y de las demandas del cuerpo de delegados en términos de derechos.

Finalmente, desarrollaremos algunas reflexiones finales y delinearemos de manera exploratoria algunas tensiones surgidas a partir de la sanción de la ley así como las problemáticas que comienzan a tomar más fuerza a partir de su sanción.

CAPÍTULO 1: La causa “Mendoza” y las relocalizaciones de población en la Cuenca Matanza Riachuelo

1. Introducción

En este primer capítulo buscaremos abordar dos objetivos: por una parte, la realización de una presentación crítica del corpus teórico y empírico que se ha construido sobre las relocalizaciones masivas de población y, por el otro, la reconstrucción del marco en el que se emplazaron los conflictos suscitados por la relocalización de parte de la villa 21-24. Esto es imprescindible para poder indagar posteriormente sobre las formas de la acción colectiva y las representaciones de los vecinos acerca de sus derechos. Se requiere caracterizar la llamada causa “Mendoza”, que implicó la intervención judicial -y no de la de primera instancia, sino de la Corte Suprema de Justicia de la Nación - en el territorio de toda la cuenca Matanza–Riachuelo (CMR), incluyendo la villa 21-24. Esta acción no solamente supuso una serie de definiciones por parte de los magistrados acerca de ese espacio, sino el diseño y la implementación de políticas públicas que buscaron transformarlo estructuralmente en pos de cumplir con el objetivo de sanear los cursos de los ríos y que, en este mismo proceso, implicaban proyectos que también cambiaban las vidas de los miles de habitantes de la cuenca. Uno de estos contemplaba la relocalización de la población asentada en la ribera de los cursos de agua de la cuenca. Su alcance fue definido a partir del llamado “camino de sirga”, espacio que se extiende hasta 35 metros desde la orilla de los ríos o arroyos.

Para realizar este camino, desarrollaremos en primer lugar una exposición del marco teórico y estado del arte sobre las relocalizaciones, principalmente en la bibliografía latinoamericana y con mayor énfasis en los trabajos que desde la Argentina se han producido sobre estos fenómenos. Luego, se caracterizará la problemática urbano - ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. En un segundo apartado, se describirán brevemente los antecedentes en términos de políticas públicas hacia la cuenca y se indagará sobre el surgimiento y desarrollo de la conocida causa “Mendoza”. En tercer lugar, analizaremos el PISA, elaborado por pedido de la CSJN por el ACUMAR, poniendo el foco en la forma en que abordó la problemática habitacional de la cuenca. Por último, buscaremos explicar cómo una política de relocalizaciones de villas y asentamientos fue incorporada a un programa de saneamiento ambiental y la prioridad que le otorgó el juez de ejecución a la misma. Este introdujo en sus resoluciones la definición jurídica de “camino de sirga”, que se incluyó luego en el PISA, donde las reubicaciones se encontraron contempladas en la articulación de los ejes de “limpieza de márgenes” y “ordenamiento territorial”.

El caso a investigar forma parte de un grupo más amplio de mudanzas que se fueron realizando en toda la superficie que abarca la CMR a partir del fallo de la causa “Mendoza”. Dichas áreas fueron definidas en el PISA, cuya versión final fue aprobada a fines del año 2009 y actualizada a principios del año 2010. Se trata del mayor movimiento de población efectuado por parte del Estado en nuestro país después del conocido proceso de erradicaciones de villas de la Ciudad de Buenos Aires ocurridas

durante la última dictadura militar (entre 1976 y 1983). La sentencia del litigio citado se considera histórica por la envergadura de las políticas públicas -de alcance metropolitano- que dispuso y dispone desarrollar de manera interjurisdiccional a los distritos que forman parte de la cuenca. La Corte Suprema de Justicia de la Nación intervino en un caso colectivo al considerar que se estaban violando derechos constitucionales por las sistemáticas fallas de las políticas públicas, dando lugar a un litigio de derecho público, un caso estructural. Además, constituyó un caso testigo en materia de actualización del derecho ambiental en la Argentina (Merlinsky, 2013). En último lugar, por consiguiente, realizaremos una breve exposición de los lineamientos que los procesos de relocalización tuvieron en las villas de la CABA miradas en su conjunto, retomando trabajos previos (Cravino, Fainstein, 2017).

2. Relocalizaciones en la teoría social

En este primer apartado del capítulo realizaremos un sintético estado del arte y relevamiento del corpus teórico existente sobre relocalizaciones, con el objetivo de tomar ciertos elementos para el análisis posterior y de remarcar los aportes que, en el mismo, se buscará hacer a estas perspectivas. Retomando lo señalado en la introducción de este trabajo, uno de nuestros objetivos es poder incorporar los elementos del estudio de la acción colectiva y la dimensión simbólica de los procesos de implementación de políticas públicas a la investigación de las reubicaciones masivas de población. Las relocalizaciones son fenómenos complejos y multidimensionales que se han realizado por diversas causas a nivel global y con fuerza en América Latina, generando un conjunto de trabajos teóricos y empíricos sobre los mismos que nos aportan herramientas para pensar sus objetivos explícitos e implícitos, los actores involucrados y sus efectos en diferentes dimensiones. El interés de esta tesis está puesto en algunas de estas variables, centralmente en los efectos -sociales, territoriales, simbólicos, jurídicos- de un caso concreto, pero resulta enriquecedor considerar la producción que ha trabajado estos fenómenos en su complejidad y en relación a otros contextos históricos y geográficos. En primer lugar, realizaremos un recorrido por algunos autores que han teorizado sobre estos fenómenos alrededor de casos latinoamericanos. A continuación, presentaremos las temáticas alrededor de las cuales se han ordenado los trabajos de este tipo en la Argentina. Finalmente, para comenzar a complejizar el proceso específico que se analiza en esta tesis, se indagará sobre la implementación de la política de relocalizaciones del sector “camino de sirga” a partir de la causa “Mendoza” en la CABA. El eje estará puesto en caracterizar y contextualizar el territorio en el que se desarrolla esta política, a la vez que presentar ciertos rasgos generales del proceso en el distrito en relación a cómo se desarrollan en el mismo las diferentes arenas de disputa de este conflicto.

Las relocalizaciones como fenómenos sociales en los trabajos latinoamericanos. El caso argentino

La bibliografía sobre los fenómenos de relocalizaciones masivas de población no es muy amplia, pero se destacan una serie de trabajos desde la antropología, que fueron luego retomados desde diferentes campos de las ciencias sociales para el análisis empírico de distintos contextos históricos y geográficos. Los primeros estudios se centraron en casos del llamado “tercer mundo”, vinculados por una parte a

relocalizaciones por la implantación de grandes proyectos económicos-energéticos (como represas hidroeléctricas) y por otra, a relocalizaciones de refugiados (Catullo, 2006). Se creó de esta manera una literatura específica en las ciencias sociales sobre estos fenómenos. Los autores que retomaremos trabajaron sobre reubicaciones producto tanto de políticas públicas de ordenamiento territorial o renovación urbana, como de desastres naturales -inundaciones, por ejemplo-. En la ya clásica compilación de artículos “Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas”, Bartolomé establece que, en estos fenómenos, los afectados son obligados a “abandonar el hogar, la comunidad y el entorno ‘social y natural’ que definen el marco habitual para la vida de una persona” (1985: 7), produciendo una *crisis vital*, asimilable a una “pérdida”. Catullo, por su parte, los define como “fenómenos complejos y multidimensionales de cambios sociales acelerados y planificados” (2006: 25) destacando, como también lo hace Brites (2004), que son procesos “impuestos desde arriba”. En palabras de Bartolomé, “otra de sus características esenciales radica en la compulsividad del desplazamiento; compulsividad que deriva del hecho de que rara vez o nunca los relocalizados tienen la posibilidad efectiva de optar por el mantenimiento del statu quo” (1985: 13).

Los autores afirman que las relocalizaciones masivas de población se han tornado en un componente habitual de los proyectos de infraestructura de gran escala y de los llamados “de desarrollo urbano”. Indagan sobre mudanzas vinculadas a la instalación de represas, obras para prevenir inundaciones o para realizar obras en la ribera de ríos. Nuevos estudios también se han vinculado en Brasil a las mudanzas por la construcción de estadios de fútbol y otras obras debido a diferentes eventos deportivos masivos que se llevaron adelante en ese país. La característica distintiva de estos procesos radica en que “el desplazamiento de población constituye un *objetivo conscientemente planificado*, ya sea por razones técnicas (...) o técnico - políticas” (Bartolomé, 1985: 12). Por otra parte, los afectados generalmente provienen de los sectores populares¹⁹, lo cual condiciona en cierta medida su capacidad de influir sobre estas decisiones. Para estos autores, la *participación* consistiría en este marco en una negociación continua, un mecanismo para mitigar los efectos de los impactos negativos de las mudanzas forzosas: se posibilitaría un realineamiento “ordenado” y “legítimo” de las estrategias y redes sociales de la comunidad, lo que además permitiría “reducir las resistencias” de los pobladores” (Partdrige, 1985: 60).

La “pérdida” que suponen estos procesos consta de una “alteración en los parámetros básicos en que se basan las estrategias adaptativas de una comunidad o de un determinado grupo humano” (Bartolomé, 1985: 12) que, si bien se desarrollan de manera individual, se expresan en un hecho social colectivo, un drama que desarma las formas simbólicas mediante las cuales estos colectivos entienden su medio ambiente físico y social. Al mismo tiempo, las estrategias y procedimientos que antes resultaban efectivos dejan de serlo, y las redes sociales tejidas por años se desarticulan. Estos efectos también se plasman en la dimensión simbólica, afectando las identidades y subjetividades individuales y colectivas de los afectados, y la forma en que representan sus prácticas.

Los autores retomados por Bartolomé (1985), Thayer Scudder y Elizabeth Colson, explican que las relocalizaciones conllevarían un “stress multidimensional de relocalización”, que comprende componentes fisiológicos, psicológicos y

¹⁹ Puede afirmarse que estas desigualdades tienen que ver con los espacios que cada sector social ocupa en la ciudad (Duhau y Giglia, 2004; Harvey, 1988; Bourdieu, 2000).

socioculturales, constituyendo un *drama* y un *desarraigo masivo e involuntario*. Este proceso está agravado por la fuerte *incertidumbre* que suelen conllevar, no controlable por medio de los mecanismos tradicionales de los afectados, generando una “cultura de lo aleatorio” (Brites. 2004: 7). Esto se ve acentuado en procesos como el que analizamos por la falta de claridad con respecto a dimensiones centrales para los habitantes de la cuenca Matanza Riachuelo. De esta manera, este accionar del Estado desorganiza y desestabiliza la vida de las personas, que se ven imposibilitadas de realizar, por ejemplo, planes a mediano y largo plazo. La falta de información resulta un factor central en la confusión e inestabilidad en la que viven los afectados por estas políticas, producto tanto de la falta de comunicación desde los organismos responsables como porque en muchos casos la planificación se realiza de manera muy general o abstracta -es decir que muchas cuestiones ni siquiera se toman en consideración o esto sucede a medida que van surgiendo las problemáticas en la implementación-.

Retomando a Catullo (2006), también es importante remarcar la dimensión *temporal* de estos fenómenos. Los mismos deben analizarse como *procesos*, como “serie de eventos que se suceden a través del tiempo y cuya duración excede el cronograma delimitado por los entes a cargo de la planificación y ejecución del proyecto y de la propia relocalización” (2006: 24). Por su parte, Brites (2004) trabaja en los efectos de las mudanzas, que especifica en tres áreas: una primera vinculada a los cambios en los “mapas cognoscitivos” de los afectados -es decir aquellos que reflejan la distribución espacial de los recursos utilizables-, una segunda vinculada a la pérdida de redes de reciprocidad y ayuda mutua, y una tercera vinculada a la organización de los grupos domésticos. El autor plantea, siguiendo los trabajos de Bartolomé, que se produciría una *desconfiguración* de los marcos vitales en los que se desenvuelven los afectados -considerando tanto a los individuos como a las familias-, con lo cual el bien más afectado no sería la vivienda sino “un conjunto de variables cruciales para las estrategias vitales de la población” (Brites, 2004: 2). Más allá de estas cuestiones ligadas estrictamente a lo material y los recursos, este proceso atañe también, como hemos planteado precedentemente, a las identidades individuales y sociales de los afectados, ligadas tanto a sus territorios como a las redes sociales de pertenencia constituidas -que van más allá de lo instrumental- en los barrios de origen. De esta manera, los efectos impactarían más allá de las esferas estrictamente domésticas e individuales, produciendo una “pérdida del espacio socialmente construido” (Catullo, 2006). Además de suponer una pérdida en relación a las prácticas reproductivas de los grupos domésticos, estos procesos afectan el *derecho al espacio urbano* de estas poblaciones (Brites, 2004). Las mismas suelen ser reubicadas en territorios de mayor segregación urbana, alejados de los centros urbanos y de las externalidades positivas que los mismos brindan.

Por otra parte, los autores destacan la importancia de indagar sobre los actores involucrados en estos procesos; los Estados, las poblaciones afectadas, y los diferentes actores económicos, sociales y políticos. Esto nos permite pensar, como expresa Catullo (2006), que “toda relocalización debe ser entendida como un proceso político que genera *arenas* donde se desarrollan las luchas de poder” (46). Sobre el rol del Estado específicamente, puede decirse que el mismo incide fuertemente sobre el agravamiento de la segregación como efecto de estos fenómenos. Como expresó Wacquant (2001), “los estados son grandes motores de estratificación por propio derecho; y en ningún lado lo son tanto como en la base del orden socioespacial” (p. 175). En las relocalizaciones muchas veces se favorecen procesos de *segregación*

acallada (Carman, Vieira Da Cunha, Segura, 2013), en el que de manera directa pero implícita se producen situaciones de confinamiento. Estos factores sumados a la frecuente falta de participación de los afectados generan mecanismos de “*segregación invisibilizada*” que son promovidos desde el Estado (Carman, Vieira Da Cunha, Segura, 2013).

En relación a las causas por las cuales se han llevado adelante las políticas de relocalizaciones en nuestro país, podríamos englobar los trabajos relevados en dos grupos. Por una parte aquellos que se vincularon con la instauración de grandes obras públicas –como represas hidroeléctricas, por ejemplo, el caso de Yacyretá-, proyectos de renovación urbana –como el caso de Posadas o de Rosario- o el desalojo de zonas ribereñas inundables –como es el caso de la ciudad de Santa Fe-. Estos estudios, entre los cuales se encuentran los de Brites y Catullo ya citados-, han realizado principalmente análisis de seguimiento de políticas públicas y de sus consecuencias a nivel urbano y a nivel social –ruptura de redes de recursos, sociales, entre otras-.

Por otra parte, encontramos los estudios que abordan estas temáticas en el contexto de las erradicaciones compulsivas de villas de la Ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1987-1983). Aun cuando el elemento fuertemente autoritario, violento y represivo de este fenómeno enmarcado en el contexto específico de una dictadura militar no es –en la mayoría de los casos- encontrado en los análisis de relocalizaciones en esa magnitud, es interesante retomar estos estudios, en tanto implicaron movimientos masivos de población y mostraron ciertos efectos en los afectados que si pueden equipararse a aquellos presentados en los trabajos teóricos más arriba desarrollados. Dentro de los trabajos sobre ese período determinado encontramos la ya clásica investigación de Oscar Oszlak (1991), “Merecer la Ciudad”, en la que el autor realizó un recorrido sobre las políticas urbanas dentro de la ciudad durante el gobierno de facto. Una de ellas es la ya nombrada, que supuso la expulsión, sólo entre los años 1978 y 1979 de alrededor de 140.000 personas (Hermitte, Boivin, 1985: 131) de sus hogares a la Provincia de Buenos Aires o a otras provincias o países limítrofes sin brindar ningún tipo de solución habitacional. El autor señaló que se había tratado de una política de redistribución poblacional que afectó la distribución espacial y las condiciones materiales de vida de los sectores populares en el AMBA (Oszlak, 1991: 15). Además, señaló la presencia de ciertos fundamentos “estéticos” y “morales” que justificaban las erradicaciones, que marcaban los efectos que estas políticas tendrían no solamente sobre la población villera sino también sobre el conjunto de la sociedad. Como expone claramente una cita presentada por el autor “el crecimiento desmesurado de las villas de emergencia “amenazaba la calidad de vida y de población de la ciudad” (Oszlak, 1991: 159). Así también lo presentaron Hermitte y Boivin (1985), planteando que las erradicaciones se vinculaban: por una parte, con intereses sobre el espacio urbano como generador de valor y, por el otro, con un elemento *moral*, que justificaba las erradicaciones con el hecho de que las villas generaban “situaciones anómalas” y eran ámbitos insalubres. Los autores también analizaron la ruptura de lazos de reciprocidad y redes sociales de resolución de problemas producida por los desalojos, además del empeoramiento de las condiciones de vida de los villeros en los lugares en los que se asentaron. La estrategia específica del gobierno municipal (1976-82) del Brigadier Osvaldo Cacciatore consistió en congelar y “desalentar” el crecimiento de las villas y luego erradicarlas (Oszlak, 1991: 162). A partir de la transición democrática el paradigma de la política hacia las villas se modificó, planteando como nuevo punto central la radicación de las mismas en su ubicación de origen. Aun así se han llevado adelante

desalojos forzosos -como por ejemplo el de algunos asentamientos informales²⁰ pequeños en la CABA-, pero no ha sido la tendencia general.

La implicancia de la experiencia de la dictadura llevó a un desarrollo de una huella en la memoria social urbana (Halbwachs, 2004) de los habitantes de las villas. Algunos de los dirigentes de las mismas, incluyendo la 21-24 vivieron en carne propia esta situación o conocieron y/o sufrieron otros desalojos de pequeñas villas del distrito. Esta historia y contexto son necesarios para comprender los sentidos e interpretaciones que le dan los habitantes de los barrios a las propuestas de política pública del Estado y las acciones coercitivas que se suscitaron a partir de las mismas. Resulta distintiva del caso analizado la intervención del Poder Judicial, con el que en el ámbito de la CABA los vecinos habían tenido algunas relaciones –ciertos jueces habían sido receptivos a sus reclamos en los años recientes-, pero no así con la justicia federal –ni con Juzgados específicos ni con la CSJN en sí-.

3. El río desechado

Pasaremos a continuación a la segunda parte del presente capítulo en la que, en primer lugar, caracterizaremos el territorio bajo análisis. La cuenca Matanza-Riachuelo presenta una grave problemática socio ambiental y es, incluso, considerada por algunas instituciones como uno de los lugares más contaminados del planeta²¹. Ocupa una superficie de 2.238 km², siendo la longitud de su cauce principal de 70 km²². Con respecto a su población, el ACUMAR (2014) ha calculado, según datos del INDEC, que para el censo del año 2010 8.212.953 personas habitaban la totalidad de las jurisdicciones ocupadas por la cuenca -la CABA y 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires²³-.

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). 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 siguieron vertiendo sus desechos al río. Constituían también un factor de contaminación los vaciaderos de residuos, 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). Estos procesos no se detuvieron con la declaración de la independencia de la Argentina y la consolidación del modelo agroexportador en nuestro país, y se agravaron en el período denominado de “industrialización por

²⁰ Los definidos como “Nuevos Asentamientos Informales” como fue el caso de la “Aldea Gay” analizado por María Carman (2011).

²¹ Diario La Nación 5 de noviembre de 2013: “La Cuenca Matanza-Riachuelo, entre los 10 lugares más contaminados del mundo”. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1635635-la-cuenca-matanza-riachuelo-entre-los-10-lugares-mas-contaminados-del-mundo>.

²² Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación, 1994, Mapa CMR, SSRH, 2009

²³ Es preciso aclarar que en se incluyen en este cálculo de la población de la CMR la totalidad de cada jurisdicción, aunque esto no es así en algunos casos. Por ejemplo, la población de la CABA está expresada 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 misma 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.

sustitución de importaciones” desarrollado desde 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. De esta manera, 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 preservación de la salud humana, el aprovisionamiento de las actividades y la sostenibilidad del crecimiento urbano (Merlinsky, 2012).

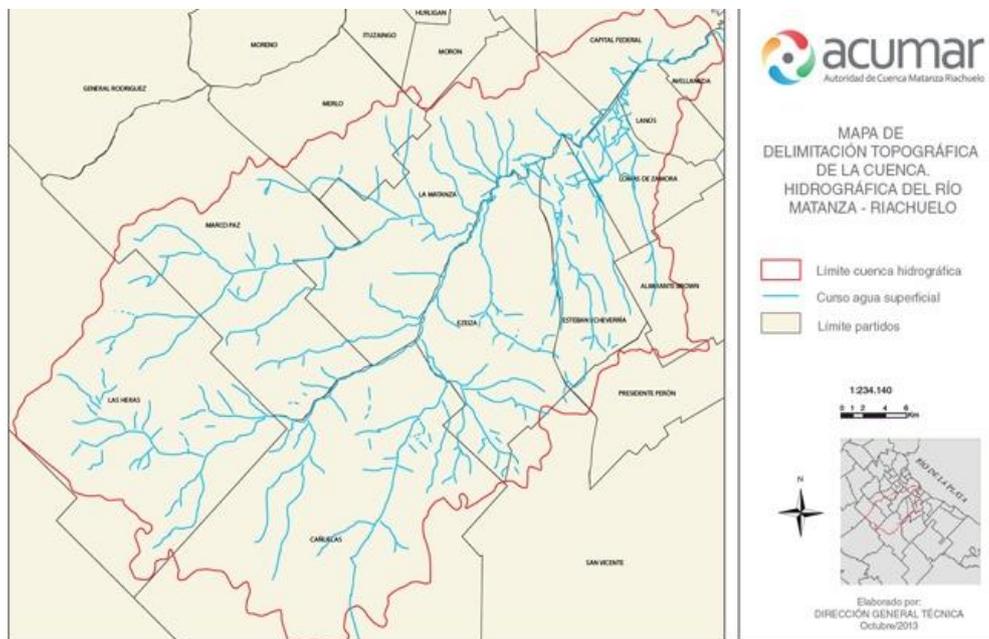


Foto 1: Basura en el Riachuelo (Diario Frente a Cano, 2015)

La contaminación de origen industrial es considerada hoy la mayor fuente de polución de suelo, agua y aire, vertiendo efluentes al río compuestos por metales pesados, hidrocarburos y diversos químicos. Para el año 2010 ACUMAR había revelado que existían 1.400 industrias manufactureras (de las 11.000 existentes en la cuenca), declaradas como agentes contaminantes. Un caso particular 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, que 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 Porst. Es también notable la cantidad de basurales clandestinos -a cielo abierto- ubicados a lo largo de la cuenca, que ascendían a 348 en el 2010 según los registros de ACUMAR²⁴. Además, las deficitarias redes de servicios cloacales de muchos de los barrios ubicados en la ribera suponen la descarga directa a los ríos. La ausencia de un ordenamiento ambiental del territorio y, por lo tanto, de una planificación de los

²⁴ ACUMAR (2010): Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/content/documents/0/1610.pdf>

diferentes usos del suelo que considere los criterios de protección y preservación de los recursos supone la generación de conflictos por la coexistencia entre zonas residenciales y de industrias altamente contaminantes (Merlinsky, 2013).



Mapa 2: Límites topográficos de la cuenca Matanza- Riachuelo (ACUMAR, 2013)

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 57% no tenía acceso al servicio de cloacas²⁵. Para ese mismo año se consideraba que el 96,4% de los hogares de la CMR convivían con al menos un factor de riesgo ambiental²⁶, entre los que se contaban 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.

Además, la CMR presenta una fuerte segregación socio - espacial que estructura el territorio en cuanto a las posibilidades de acceder a un hábitat de calidad ambiental: 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). En este sentido, existe una fuerte *injusticia ambiental* (Harvey, 1996) que se observa en un gradiente en el que la precariedad habitacional aumenta a mayor cercanía de la ribera del río -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

²⁵ 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.

²⁶ 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”. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2009julio/03/04/0307093completo.pdf>

inmobiliario formal, en terrenos ubicados en áreas intersticiales que habían quedado “vacantes” por su fuerte degradación ambiental (Merlinsky, 2013). Estas desigualdades son consecuencias de las sociales en el uso humano de los recursos, generando los llamados “conflictos de distribución ecológica” (Martínez Allier, 1998) y marcando un fuerte déficit en las políticas de producción de suelo urbano para los sectores populares en ese territorio (Merlinsky, 2012: 388).

De los “mil días” a la causa “Mendoza”

Es importante, en primer lugar, señalar que el reconocimiento de la cuenca como un objeto de política pública es un hecho más bien reciente. Durante 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 (ahora el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable) de ese momento, María Julia Alsogaray, prometió “sanear el Riachuelo en mil días” (año 1993)²⁷. 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)²⁸. No obstante, para el año 2000 los fondos 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 habían estado 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 2002²⁹.

Dos años más tarde, un grupo de vecinos de la localidad de Dock Sud (municipio de Avellaneda), médicos y trabajadores sociales del Hospital Interzonal de Agudos “Pedro Fiorito” (del mismo municipio) y la Asociación de Vecinos de La Boca (CABA) demandaron al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y a 44 empresas emplazadas en la cuenca por daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la contaminación del río Matanza-Riachuelo. La demanda judicial exigía la recomposición del ambiente y un resarcimiento por daños colectivos, basándose en la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675)³⁰ y el artículo N° 41 de la Constitución Nacional que establece el derecho al ambiente³¹. En junio de 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró su

²⁷ 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>

²⁸ Sus objetivos principales eran reducir la contaminación industrial, realizar obras de control de inundaciones, modificar el manejo de los residuos sólidos y realizar una rehabilitación urbana (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2003)..

²⁹ 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.

³⁰ Norma de presupuestos mínimos que define la obligación del Estado en la protección de los recursos naturales y en la prevención del daño ambiental. Esta ley establece que los ecosistemas degradados deben ser recuperados a su situación original y sólo cuando esto último no sea posible, se llevarán adelante acciones de reparación.

³¹ “*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*

competencia originaria en la causa y fue reconfigurando la demanda como caso de incidencia colectiva. A la vez, exhortó al Estado Nacional, al de la Provincia de Buenos Aires y al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a presentar un plan de saneamiento de la cuenca en un plazo de 30 días. Como expresó Gabriela Merlinsky, se inaugura con la causa “Mendoza” un “proceso de deliberación pública en torno al saneamiento del Riachuelo; esto perdura en el tiempo como asunto abierto y se transforma en un experimento institucional: un “caso testigo jurídico” para la exigibilidad de un derecho de rango constitucional” (2014: 69).

A pedido de la CSJN, el Estado Nacional creó en el año 2006 a partir de la ley N° 26168 la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS, ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable) de la Jefatura de Gabinete de Ministros como autoridad interjurisdiccional con potestades para la gestión de todas las acciones de saneamiento en el territorio de la CMR. La entidad sería presidida por el titular de la SAyDS con la participación de representantes de todas las jurisdicciones que formaban parte de la cuenca. 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”³², 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”³³. Un año más tarde, en julio del año 2008, la CSJN dictó sentencia sobre la causa, planteando en ella tres objetivos centrales y simultáneos que debían ser desarrollado en 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 de los 14 municipios que formaban parte de ese territorio. 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 (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008). Además, el plan integral 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” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008: 2). El tribunal delegó el cumplimiento del fallo en el Juez Luis Armella, titular del Juzgado Federal de Quilmes³⁴. De esta forma se

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>

³² Ley N° 26168, 2006, Art. 5.

³³ Ley N° 26168, 2006, Art. 9.

³⁴ 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

buscaba garantizar la toma inmediata de decisiones y el efectivo control jurisdiccional del cumplimiento de las mismas. Asimismo, se creó el “Cuerpo Colegiado”, conformado por un grupo de ONGs vinculadas con la defensa del ambiente y de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)³⁵ y presidida por el Defensor del Pueblo de la Nación³⁶ como terceros a cargo del control de la ejecución de la sentencia.

Es necesario señalar que los miles de afectados no son parte de la causa, sino que aparecen como “beneficiarios”, lo cual implica una fuerte invisibilización de su voz. El lugar de su participación fue delegado al “Cuerpo Colegiado” referido anteriormente, conformado por ONGs que en muchos casos ni siquiera venían trabajando sobre esta problemática específica y que sólo tenía una tarea de control sobre las obligaciones de los diferentes gobiernos. Por otra parte, durante el desarrollo de la causa -y en pocas ocasiones posteriormente- se realizaron audiencias públicas instancias de participación generadas por el Poder Judicial. Sin embargo, por sus condiciones de funcionamiento -necesidad de ser parte de la causa para participar, de inscripción previa, de la presencia de muy diversos actores y los horarios incompatibles con los horarios de trabajo - y la forma esporádica y discontinua de su realización causaron que no se conformaran como espacios deliberativos trascendentes para los vecinos de la cuenca. No obstante, fue creada dentro de la estructura de ACUMAR la “Comisión de Participación Social”, destinada a que las organizaciones sociales integraran sus aportes a la gestión del organismo³⁷. Sus características hicieron muy difícil y casi imposible el acercamiento de los grupos de vecinos a la misma. La forma de inscripción era vía mail y la poca información pública sobre su funcionamiento -sólo disponible vía web- era muy reducida e inespecífica. Además, la comisión tuvo un carácter consultivo y las organizaciones que participaban de la misma debían ser “invitadas” por la Presidencia del ente y sólo podían enviar un representante por organización. La comisión no tuvo un funcionamiento activo y sistemático. Vemos que la escasa forma en que se previó la participación de la sociedad civil en la causa y, posteriormente, en el plan integral eran fuertemente restrictivas para aquellos que la CSJN había definido como “beneficiarios”. Estos aspectos serán retomados en los siguientes capítulos al analizar la relación de los pobladores de la villa 21-24 de Barracas con las autoridades gubernamentales locales y los organismos judiciales.

4. El Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo

Como se planteó en el anterior apartado, la falta de participación (tanto en el diseño como en la implementación de las políticas del PISA) de los afectados fue notable, pero también fue novedoso para el funcionamiento del Poder Judicial el procedimiento establecido por la CSJN, destacado por su oralidad y publicidad y por

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.

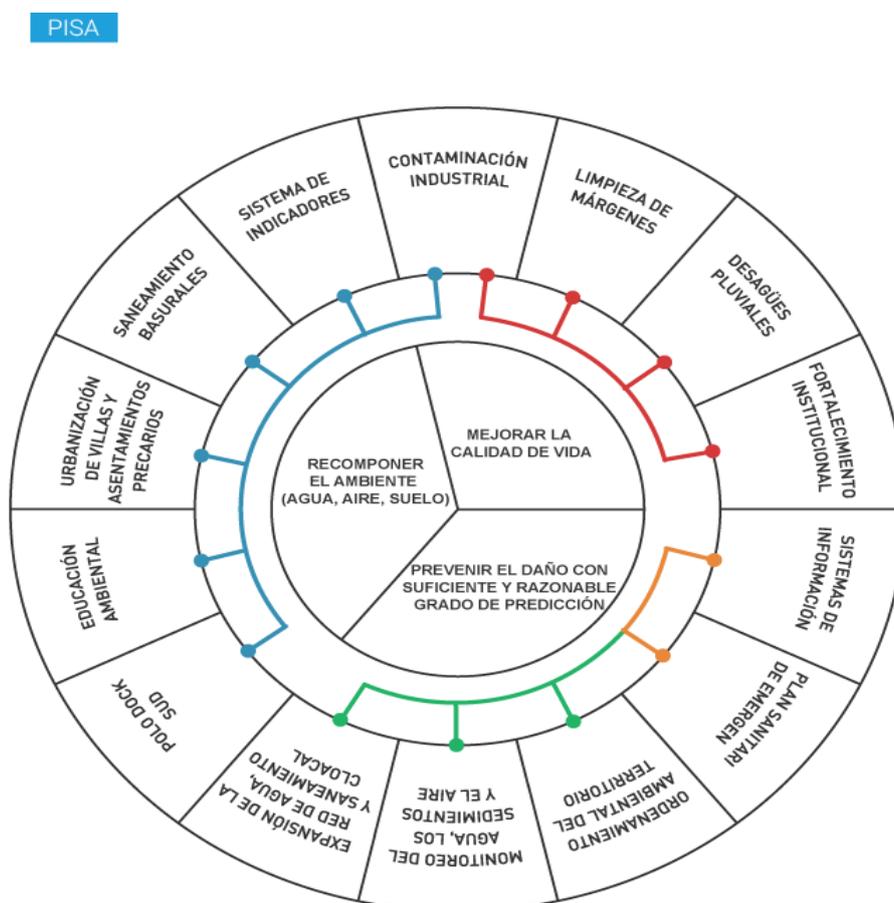
³⁵ Estas eran: la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Greenpeace Argentina, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asociación Vecinos de La Boca.

³⁶ El cargo de Defensor del Pueblo de la Nación u *ombudsman*, es decir la cabeza del organismo, se encuentra vacante desde el año 2009. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1932065-el-defensor-del-pueblo-una-deuda-inexplicable>

³⁷ Ver: <http://www.acumar.gov.ar/pagina/1530/introduccion-comision-fortalecimiento>

el activo rol asumido por los jueces (Abramovich, 2009). El fallo final de julio de 2008 fue, por lo tanto, resultado de diversas acciones e idas y vueltas a lo largo de los dos años del proceso: la presentación por parte de las autoridades demandadas de un primer plan de saneamiento en el 2006, el pedido a equipos de la Universidad de Buenos Aires y al Cuerpo Colegiado para que analizaran esta propuesta, la ejecución de varias audiencias orales y públicas sobre diversas dimensiones de la problemática, la creación del ACUMAR, y la presentación de una nueva versión del plan a finales del año 2007, entre otras fueron etapas en la elaboración de la que sería la versión final del PISA (Abramovich, 2009).

El Juez Luis Armella ordenó al ACUMAR que para fines del año 2009 planificara y presentara el proyecto integrador para la cuenca en el marco del proceso judicial. Se presentó en diciembre del mismo año el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo, actualizado en su versión final en marzo de 2010³⁸. El mismo se organizó siguiendo los tres ejes centrales planteados como objetivos en el fallo de la CSJN de 2008 ya enumerados. A partir de los mismos se trazaron 14 líneas de acción tal como se ven representadas en el siguiente esquema:



1 Líneas de acción del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo 2010 (Ministerio de Gobierno de la CABA. Recuperado de: <http://www.buenosaires.gob.ar/ministerio-de-gobierno/plan-integral-de-saneamiento-ambiental>)

³⁸ En este trabajo retomamos para el análisis esa versión del PISA ya que fue la que demarcó las políticas de relocalización que luego se implementarían en el caso estudiado de la villa 21-24 de Barracas.

Partiendo de la base de que los habitantes de la cuenca no eran “parte” (en términos jurídicos) de la causa y repasando el fallo de la CSJN y el PISA, podemos afirmar que en este conflicto se tendió a visibilizar una problemática ambiental de alta complejidad, a la vez que se invisibilizó a los sectores sociales que se veían afectados por ella (Merlinsky, 2013). La cuestión habitacional estaba 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 planteaba la relocalización de los habitantes de las villas y asentamientos ubicados en el “camino de sirga” -límite definido por el Juez Luis Armella como área de la que debían desplazarse la población-, la reubicación de otros asentamientos de la cuenca y de los pobladores residentes sobre basurales, y la urbanización de los asentamientos que no debían ser mudados (Defensa Pública de la CABA, 2014). En esta coyuntura el Estado nacional venía desarrollando programas habitacionales y resultó oportuno recurrir a ellos a fin de dar cumplimiento a la sentencia. Con estos objetivos se había ya firmado en el 2006 el “Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios - Saneamiento Cuenca Matanza Riachuelo” -subido 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 parte de la cuenca por el otro. El convenio estipulaba que el Ministerio de Planificación daría financiamiento para realizar intervenciones urbanas integrales para la urbanización de villas y asentamientos consistentes en una diversidad de herramientas³⁹, y se definió una lista de los barrios que entrarían en el subprograma. Sin embargo, la misma presentaba problemas en tanto, por un lado, definía ciertos asentamientos en los que se realizarían intervenciones sin explicitar el criterio para su selección y, por el otro, se utilizaban en algunos casos categorías muy amplias como “asentamientos varios”, que dieron lugar a una gran discrecionalidad por parte de las municipalidades. Como afirmaba el informe anual del Cuerpo Colegiado del año 2015, no existía un listado único de las villas y asentamientos informales expuestos a elevados grados de riesgo ambiental, lo cual generaba indefiniciones en el desarrollo de los programas y una gran incertidumbre para los afectados. Por otra parte, se articuló con otros programas nacionales como el de Centros Integradores Comunitarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, otros financiados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación⁴⁰, y Programas de regularización dominial dependiente de la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Mugica”.

La limpieza de los márgenes o cómo remover “obstáculos”

Los conflictos suscitados a partir de las relocalizaciones de población en los márgenes de la cuenca resultaron una expresión de ciertas especificidades que toma la cuestión al ser “traducida” al campo jurídico; tanto por su definición en términos de derechos como por lo que supuso en lo procedimental, ya que delimitó ciertos

³⁹ 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 irrecuperables: mejoramiento de las viviendas existentes y regularización dominial.

⁴⁰ 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).

lineamientos y principios generales de la política pública (Merlinsky, 2013). A los fines de los objetivos de este trabajo resulta de interés indagar en este proceso, que constituye el contexto en el que –y frente al cual- se desarrolla la organización barrial en la villa 21-24 de Barracas. En el fallo de 2008, la CSJN había dado prioridad a las soluciones habitacionales para los hogares ubicados sobre basurales y al barrio de Villa Inflamable -Partido de Avellaneda- por su situación crítica a nivel ambiental (Cuerpo Colegiado, 2015). En el escrito se hablaba ya de una obligación de transformar la ribera en un área parquizada, exigiendo plazos y presupuestos para tal acción⁴¹. La misma se planteaba con el fin principal de evitar y detectar vuelcos clandestinos en los ríos, es decir, vinculado al saneamiento ambiental, de manera genérica y sin indicar un modo de ejecución específica. No se hallaba explícita una dimensión habitacional de esta cuestión. Sin embargo, cuando se delegó el caso en el juzgado del Juez Luis Armella el mismo otorgó prioridad a la liberación de los márgenes e introdujo como demarcación de los mismos la figura del “camino de sirga”⁴², con lo cual las relocalizaciones de población de esos sectores se convirtieron en las medidas a tomar con más urgencia en relación a la política habitacional en la cuenca. En los hechos esto consistió en una activa presión por parte de dicho juez, exigiendo informes, plazos y multando a diversos funcionarios involucrados. Por ejemplo, el diario Clarín del 30 de diciembre de 2010 informaba que: “El nuevo secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación ayer asumió con un plazo perentorio que cumplir: antes del 1° de febrero deberá presentar un plan para erradicar todas las viviendas precarias y asentamientos que están a la vera del Riachuelo. Y el 1° de marzo, el Juzgado Federal de Quilmes verificará cuál es el avance de esas acciones. En caso contrario, Juan José Mussi podría correr la suerte de su antecesor, Homero Bibiloni, que fue el primer funcionario multado por no cumplir con el fallo de la Corte Suprema que ordena el saneamiento del Riachuelo”⁴³.

Podría decirse que, de hecho, este impulso particular en la política de limpieza de los márgenes resultó en una fragmentación de la política habitacional -ya de por sí con poco peso en el PISA- de la cuenca. Definió al espacio del “camino de sirga” como territorio, con sus especificidades y políticas propias, que en un punto se desvincularon de lo que habría de ocurrir en las partes de los asentamientos más allá del metro 35. Como afirma Merlinsky (2014), 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 los márgenes del Riachuelo por un lado y la exhortación a avanzar con diferentes planes de urbanización en las villas y asentamientos de la cuenca por otro” (p. 87).

En el PISA, la limpieza de los márgenes se presentaba 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

⁴¹ Fallo: MENDOZA Beatriz Silvia y Otros C/ ESTADO NACIONAL y Otros S/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), 2008, Considerando 17°, Punto V, apartado 2)

⁴² Resolución del 7 de julio de 2009 del Juzgado Federal de Quilmes, disponible en: http://farn.org.ar/riachuelo/documentos/ejecucion_sentencia/2009Jul07JFQ.pdf

⁴³ Diario Clarín, 30 de diciembre de 2010.” Deben desocupar terrenos en las orillas del Riachuelo”, disponible en: http://www.clarin.com/ciudades/Deben-desocupar-terrenos-orillas-Riachuelo_0_HybxGPupvme.amp.html.

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 SEPA -“Sidestream Elevated Pool Aeration Station”: estaciones de aireación del agua para que sea devuelta posteriormente al cauce del río con un mayor grado de oxigenación-, que necesitan 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”, y para aquellos viviendo sobre basurales o en riesgo sanitario por habitar en lugares con altos niveles de contaminación. 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 las mismas. El financiamiento, por su parte, vendría del gobierno nacional 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).

Para posteriormente analizar cómo se desarrolló la implementación de las reubicaciones en la villa 21-24 y la vinculación entre los actores estatales y la organización barrial en la misma, es importante analizar la manera en que los afectados eran presentados y el lugar que tenían adjudicado –tanto desde el Poder Judicial como desde el Poder Ejecutivo- en la política pública. En diversas resoluciones del Juzgado de Quilmes, el juez Luis Armella definió que el “camino de sirga debía ser liberado de *obstáculos*”⁴⁴ (*subrayado nuestro*), refiriéndose tanto a construcciones abandonadas, establecimientos industriales localizados sobre la ribera como a las viviendas de los residentes en los asentamientos ubicados en ese territorio (Merlinsky, 2014). Además, el juez utilizaba el término “erradicar”⁴⁵, concepto que desde los procesos violentos de la última dictadura militar argentina⁴⁶ ya no se utilizaban en las políticas habitacionales oficiales, por lo menos del Área Metropolitana de Buenos Aires. Sin embargo, y más allá de que resultó llamativa la forma en que se denomina a estos procesos: “ni la CSJN, ni el juez de ejecución parecen aceptar ni concebir la idea de que se produzcan desalojos forzosos de las personas que habitan la cuenca. Por el contrario, sus resoluciones plantean la necesidad de que se les provea de una alternativa de vivienda más digna y adecuada de la que actualmente

⁴⁴ Resolución del 21 de julio de 2010 del Juez Federal de Quilmes, disponible en: http://farn.org.ar/riachuelo/documentos/ejecucion_sentencia/20100721AllanamientocaminosirgaLanus.pdf

⁴⁵ Ver, por ejemplo, las Resoluciones del Juzgado Federal de Quilmes del 8 de septiembre de 2010 y del 7 de julio de 2009.

⁴⁶ Ver Oszlak, Oscar. (1991): *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al Espacio Urbano*, Ed. Humanitas, Buenos Aires.

poseen, o que se urbanicen sus actuales lugares de residencia” (Faienstein y Tedeschi, 2009: 4). Los términos “liberación de obstáculos” o aquellos que refieren a procesos de desalojo también pueden encontrarse en numerosas partes del PISA y otros documentos del ACUMAR. Asimismo, las áreas de la traza ocupadas por los asentamientos se señalaban como zonas “conflictivas” y los mismos se caracterizaba como “obstáculos” (ACUMAR, 2010^a: 44) para la liberación de los márgenes, dejando a los sujetos afectados en el lugar de meros objetos que debían ser desplazados por ser considerados “cosas” que impedían el desarrollo del proyecto del camino de ribera.

Por otra parte, diversos conflictos urbanos se suscitaron a partir de cómo fue diseñada esta política y de su implementación a lo largo de estos ocho años -más allá de las definiciones que planteaba ya descriptas-. La envergadura de este proceso plasmado en las cifras citadas explica, parcialmente, las serias dificultades que surgieron al derivar el control de su implementación en un solo juzgado, sin capacidades suficientes por carecer de los recursos humanos y materiales necesarios, además de tener competencia penal -lo cual indicaría que la temática ambiental y habitacional les era ajena (FARN, 2014)-. Además, ni el PISA ni las resoluciones judiciales establecían protocolos, estándares y recaudos para ser seguidos en los procesos de relocalización. El padecimiento ambiental fue casi exclusivamente lo que definió a los afectados como sujetos de derecho, simplificando de más la cuestión del hábitat e impidiendo un abordaje integral de la problemática. Más aún, el criterio para establecer prioridades fue el de estar dentro del “camino de sirga”, figura que no tiene relación en sí mismo con cuestiones ambientales de ningún tipo, además de que no se realizaron estudios para establecer, en última instancia, si la había. Así, se dieron situaciones arbitrarias y que no siguieron parámetros fijados, como por ejemplo los 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 (es el caso, por ejemplo, de algunas de las viviendas demolidas en el Barrio San Francisco –Lanús-), mientras se dilatan los tiempos para la reubicación de personas que habitan zonas en las cuales los estudios de salud dieron resultados preocupantes (por ejemplo, Villa 21-24 –CABA- y Villa Jardín –Lanús-)” (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. Por otro lado, a lo largo de estos años todos los plazos fueron incumplidos en relación a las relocalizaciones, lo cual hizo emerger otras dificultades. Variados y complejos conflictos surgieron también en torno a los terrenos que habían sido elegidos para las mudanzas -determinados de hecho por los gobiernos locales-, los sistemas constructivos utilizados y por el diseño de las viviendas -realizados también en la mayoría de los casos sin la participación de los afectados, no considerando cuestiones centrales como los espacios comunitarios o la dimensión productiva de las unidades habitacionales-.

De la superposición entre la falta de participación y la indeterminación en la definición de los barrios a relocalizar y los tiempos en los que esto sería llevado adelante surgieron altos grados de incertidumbre que afectaron fuertemente las tareas del PISA en materia de vivienda en la cuenca y la vida cotidiana de sus habitantes. Todas estas cuestiones serán analizadas con mayor profundidad en los siguientes capítulos, desarrollando el caso de la Villa 21-24 de Barracas específicamente.

5. Las relocalizaciones de población del “camino de sirga” en la Ciudad de Buenos Aires en el marco de la causa “Mendoza”

En este apartado desarrollaremos en líneas generales como se ha implementado la política de relocalizaciones indicadas por la causa “Mendoza” en la Ciudad de Buenos Aires, distrito en el que se encuentra la villa 21-24 de Barracas. En primer lugar, marcaremos ciertas características específicas de la cuenca baja, donde está ubicada la ciudad, para luego considerar algunos elementos contextuales referidos a la situación habitacional, política y social en el distrito en los últimos años, a fin de enmarcar la política de reubicaciones producto del PISA y las dimensiones del proceso que buscaremos analizar.

La ciudad de Buenos Aires conforma, junto con los partidos de Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora, la “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 PISA⁴⁷-. En este territorio se combinan usos residenciales, fábricas, talleres y depósitos. Además, grandes terrenos en la zona se encuentran ocupados por basurales ilegales cerca del Riachuelo (Merlinsky, 2012: 384). Merlinsky (2012) identifica ciertas tendencias poblacionales de la cuenca baja: por un lado, un marcado crecimiento poblacional. Por otra parte, los habitantes en villas y asentamientos de esta área representan 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 presentan densidades habitacionales mayores que las del resto de la cuenca. Por último, es de destacar que muchos de estos barrios se localizan en lugares muy próximos a los márgenes del Riachuelo. Al día de hoy según informes del ACUMAR, de las 6432 familias que debían relocalizarse siguiendo el PISA de la cuenca baja se encuentran mudadas 634 –es decir, el 9, 85%-.

El Instituto de la Vivienda (IVC) porteño llevó adelante la política de relocalizaciones, articulando en menor medida con otros organismos locales vinculados a la vivienda –la Corporación Buenos Aires Sur y la Unidad de Gestión e Integración Social (UGIS) principalmente-. Se combinó el “Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo” con otros programas locales de mejoramiento de barrios, urbanización y créditos (ACUMAR, 2010a).

Más allá de que la implementación de la política de relocalizaciones se da en el marco de una causa judicial, que excede la jurisdicción de la CABA y comprende el accionar de organismos de otros niveles de gobierno -como el ACUMAR-, es importante destacar algunas dimensiones centrales que definieron el contexto en el que el caso analizado se desarrolló. Por un lado, nos referimos al empeoramiento de la situación habitacional en la ciudad en la última década (Cravino, Palombi, 2015). Según el censo 2010, el 6,2% de la población del distrito vivía en viviendas deficitarias⁴⁸, lo que correspondía a 70. 317 hogares, constituyendo un incremento del

⁴⁷ Ver <http://www.acumar.gob.ar/content/documents/6/4616.pdf>

⁴⁸ Definidas por el censo como: “Casa tipo B, Pieza/s en inquilinato, Rancho, Casilla, Local no construido para habitación, Vivienda móvil, Pieza/s en hotel o pensión”.

2% en el último decenio (CESBA, 2014). La comuna⁴⁹ en la que se ubicaban la mayoría de las villas afectadas por el PISA presentaba un déficit del 7,5%, un 1,3% por arriba del general de la ciudad. Sin embargo, debe considerarse que existen subestimaciones en los datos del censo 2010. Los autores del “Diagnóstico Socio – Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires” (CESBA, 2014) analizaron fuentes alternativas señalando que para mediados del año 2010 existían más de 650.000 habitantes de la ciudad en situación de emergencia habitacional. De ese número, 207.865 personas aproximadamente habitaban las villas de la ciudad y 30.000 asentamientos precarios. Además, la población en villas y asentamientos aumentó un 30% entre los años 2010 y 2014. Se destacó también un creciente proceso de inquilinización, que se agudizó en los sectores más pobres, presentando un crecimiento del mercado informal de alquileres en este tipo de barrios (Cravino, Palombi, 2015).

Las comunas del sur, y en menor medida las del centro, son aquellas que presentaban los peores indicadores en las dimensiones detalladas y en los referidos a hacinamiento y hogares con NBI. Estos indicadores se vieron agravados y fueron producto de la política urbana del Gobierno de la CABA (GCABA), acentuado con las dos gestiones de Mauricio Macri del partido Propuesta Republicana⁵⁰ -PRO - como Jefe de Gobierno (2007 - 2015). El período se caracterizó por la desarticulación de la política de vivienda en general y de la de villas en particular (Arqueros et. al., 2011). En primer lugar, se fragmentó a nivel institucional, traspasando competencias tradicionales del IVC a otros organismos como la Corporación Buenos Aires Sur y la UGIS y creando nuevas entidades como la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), obstaculizando la generación e implementación de políticas integrales en esta área. Esto se vio acompañado de una política presupuestaria de permanente reducción y subejecución, priorizando la atención a situaciones de emergencia en viviendas y en el espacio público antes que la de re -urbanización de las villas.

Por otra parte, y como se ha señalado en la introducción de este trabajo, los conflictos en las villas de la ciudad atravesaban en este período una creciente judicialización. Se produjo un aumento de las acciones que reclamaban derechos especialmente a través de la vía judicial (Sethman, Ricciardi, Delamata, 2013). Además, se observó un “incremento de la actividad judicial en la vida política y social de la población” (Arqueros et. al., 2011: 2) y una diversidad de actores políticos y sociales comenzaron a considerar que la justicia resultaba un lugar en el cual visibilizar y disputar sus intereses. Además, este proceso supuso una transformación en las formas en que se resolvían los conflictos entre el Estado y la sociedad, desplazando a las arenas y repertorios tradicionales de negociación de estos sectores (Arqueros et. al., 2011: 2). De forma muy sintética podemos señalar que la ampliación del “catálogo de derechos” y de los mecanismos para su producción introducidas con la reforma constitucional de 1994 y en la nueva constitución de la CABA -en el año

⁴⁹ La Comuna 4, ubicada al sur de la CABA, conformada por los barrios de Barracas, La Boca, Parque Patricios y Nueva Pompeya.

⁵⁰ “El PRO es un partido político de origen reciente, que emergió en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires luego de la crisis de 2001. Como bien afirma Vommaro (2013), ha formado sus élites dirigentes con base en una importante cantidad de cuadros que no venían del mundo de la política. Para el autor, se trata de un partido pragmático, de clases medias altas, que combina una presentación en términos de nueva política con la participación de políticos profesionales de larga data.” (Cravino, Palombi, 2015: 44)

1996- y la expansión de organizaciones dedicadas al litigio de derechos⁵¹ constituyeron factores centrales para explicar esta creciente judicialización. El desfase entre esta novedosa legislación y su ejecución generó un desplazamiento hacia la arena judicial de controversias políticas y sociales (Arqueros et. al., 2011). El proceso de creciente judicialización no necesariamente implicó que las causas judiciales tuvieran un impacto transformador de las políticas socio-urbanas hacia villas, sino que más bien produjo modificaciones en las dinámicas de las mismas y mejoramientos parciales y acotados en el tiempo. Generó efectos en el accionar del Poder Ejecutivo al tener que responder demandas del Poder Judicial, pero también modificó el papel de las organizaciones de los barrios y de las que trabajaban el derecho al hábitat, que accedieron a una mayor participación en instancias de decisión e implementación de diversas políticas públicas de villas (Delamata, 2014; Arqueros et. al., 2011).

En este marco es que se desarrollaron las relocalizaciones en barrios precarios ubicados a la vera del Riachuelo, con diversas historias, topografías y tamaños: la villa 21 - 24 de Barracas, la villa 26, el asentamiento El Pueblito, el Barrio Magaldi, el asentamiento Luján, el asentamiento Lamadrid y los denominados "suellos"⁵². Estas políticas comenzaron a implementarse en la ciudad en el año 2011 de forma lenta, incompleta y con nula participación de los habitantes y organizaciones sociales de los barrios afectados. Para el 2015 estaban pendientes alrededor del 80% de las relocalizaciones dentro de la ciudad (Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires, 2014).

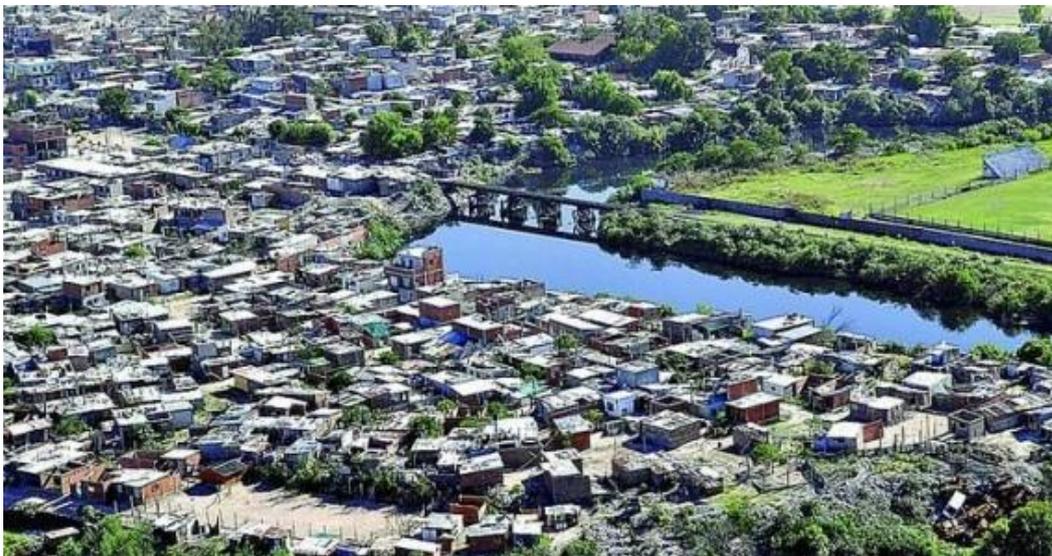


Foto 2: Vista aérea de la Villa 21-24 y el Riachuelo (Diario de Flores, 2014)

La reflexión que Cravino y Palombi (2015) realizan sobre la política hacia las villas de la gestión del PRO puede utilizarse para el análisis de la que se orientó específicamente a las villas ubicadas dentro de la CMR, afectadas por la causa

⁵¹ En palabras de Smulovitz (2008: 292 - 293): "nuevas plataformas de apoyo de los actores sociales, que proveen a los reclamantes las habilidades profesionales y el tiempo para avanzar y persistir en las demandas, a la vez que democratizan el acceso a las cortes"

⁵² Se denominó de esta manera a las familias que no se ubicaban en ningún barrio sino en espacios intersticiales de la ribera. A ellos se los comenzó a denominar "los suellos" en los ámbitos barriales y gubernamentales.

“Mendoza”. Los autores expresan que el IVC llevó a cabo una política pragmática y fragmentada procediendo de forma diferenciada según las características propias de los barrios -tamaño, cantidad de afectados, trama organizativa - y los intereses en el suelo ocupado por los mismos -algunas veces lugar de proyectos urbanos que implicaban la recualificación de la zona- (Cravino, Palombi: 2015). En el siguiente mapa puede observarse la ubicación de las villas y asentamientos afectados por las relocalizaciones en la CABA, así como la de los complejos habitacionales a los que fueron relocalizados parte de estas poblaciones.



Mapa 3 Barrios sobre el "camino de sirga" en la CABA y complejos habitacionales a los que fueron relocalizados (Elaboración propia). Elaborado por Juan Pablo del Río a pedido de la autora

La forma en que se planificaron las relocalizaciones desde el IVC suscitó una serie de problemáticas en su posterior implementación. Este organismo definió de forma muy genérica los lugares a los cuales serían relocalizadas las familias asentadas sobre la superficie correspondiente al “camino de sirga” (usaremos de forma sintética también la expresión “ubicadas en el camino de sirga”), sin especificar las características de las construcciones, los protocolos en las mudanzas y otras dimensiones centrales para la definición de la calidad de vida de la población afectada.

Por ejemplo, los prototipos de vivienda y de complejos urbanos priorizaron la planificación de los espacios cerrados en detrimento de la de los abiertos, que permiten la realización de actividades de producción, de socialización y de esparcimiento en el exterior de las familias relocalizadas (Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires, 2014). Además, se definieron plazos que no se cumplieron para ninguno de los barrios afectados y la realización de los censos en cada barrio presentó grandes errores y dificultades (Cravino, Fainstein, 2017). La planificación no consideró en ningún aspecto las especificidades de los diferentes barrios y/o zonas dentro de los mismos. La casi total falta de participación y la gran incertidumbre -debido a la poca información brindada por los organismos responsables-, agravaron fuertemente estas problemáticas.

Para fines analíticos, las diferentes villas en las que se implementó la política de relocalizaciones en la CABA fueron agrupadas en un trabajo previo (Cravino, Fainstein, 2017) según ciertas características comunes en cuanto a cómo se desarrollaron las reubicaciones y según una secuencia temporal que se cumple a grandes rasgos, lo que nos permitió exponer los rasgos generales de la política de relocalizaciones en la CABA.

Las relocalizaciones perentorias

En un primer grupo ubicamos a una parte de la villa 21 – 24 y los barrios de El Pueblito, Luján y Magaldi, que fueron relocalizados a complejos urbanos en la Comuna 8 (barrio de Villa Lugano y Villa Soldati) y en la 7 (barrio de Flores). Además de la localización común de las nuevas viviendas, encontramos coincidencias en estos casos en cuanto el proceso de implementación del fallo se caracterizó por su celeridad, la utilización de formas altamente coercitivas por parte del Instituto de la Vivienda y la falta de participación de los afectados. Esto corresponde, considerando un tiempo cronológico, a una primera etapa de las relocalizaciones.



Foto 3: Villa 21-24 (Diario Digital Para Buenos Aires, 2015)

Durante la misma, el GCABA envió intimaciones, tanto a empresas como a personas asentadas sobre el “camino de sirga”, para que desalojaran ese territorio. Desde abril del año 2010 alrededor de 1.200 familias recibieron cédulas del Ministerio de Desarrollo Urbano de la Ciudad avisando que debían abandonar sus viviendas. En ese momento el juez Roberto Gallardo (Juez Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA que había intercedido en diversas causas vinculadas a conflictos en villas) interpuso una medida cautelar para frenar estas intimaciones con el argumento de que el IVC aún no había terminado las viviendas para las relocalizaciones ((Merlinsky, 2012: 391).

Los afectados de estos barrios casi no contaban con experiencias organizativas previas y el Estado no generó espacios de intercambio y negociación. Así, fueron trasladados sin mayor trámite a los complejos habitacionales “San Francisco”, “Padre Mugica”, “Los Piletos” y “Lacarra y Cruz”, ubicados en barrios a aproximadamente 15 km de Barracas. En muchos casos, los habitantes de un mismo asentamiento fueron derivados a distintos conjuntos de edificios, mientras que en algunos se agruparon personas provenientes de distintas villas. Un ejemplo claro de este accionar es el ocurrido con el Barrio Magaldi. El mismo se componía de dos zonas: una con una topografía de villa y otra que correspondía a una vieja fábrica ocupada. El sector ubicado en el “camino de sirga” fue relocalizado a dos complejos diferentes en la Comuna 8: 36 familias al Barrio “San Francisco” y 56 a “Padre Mugica”. Quedaron en el lugar de origen las 49 familias que habitaban el edificio ocupado, que debía ser urbanizado. No se registraban acciones en este sentido hasta el momento de finalización del trabajo de campo (noviembre 2016). Estos datos indican que el barrio fue dividido en tres partes. Una de las abogadas entrevistadas de la Defensoría General de la Ciudad, explicaba que los vecinos, ante las decisiones consumadas del IVC buscaron conseguir las mejores condiciones para sus nuevas viviendas, asumiendo que la localización constituía una “causa perdida” en el proceso de traslado. Según los relatos de los entrevistados la situación de incertidumbre (y confusión) con la que se implementó la sentencia y posteriormente se realizaron los censos y se definieron los barrios a trasladar se repitió al momento de realizarse las relocalizaciones. Por un lado, por la celeridad con que fueron realizadas (en algunos casos con avisos de desalojo que daban 24 o 72 horas para embalar y prepararse para la mudanza) y también el hecho de que muchas de las familias no conocían a donde iban a vivir.

Estas formas de proceder parecen responder a la consideración de estos barrios como “obstáculos” y a las personas como “cosas” a ser removidas (estas cuestiones serán trabajadas con mayor profundidad en el capítulo siguiente para el caso específico de la villa 21-24 de Barracas). La falta de complejización y atención a la dimensión socio - habitacional de este conflicto puede verse también considerando la localización y características de las nuevas viviendas. La Comuna 8 presenta los índices más deficitarios de la ciudad en términos económicos, sociales, educativos y de salud (CESBA, 2016). En este sentido, las familias que fueron trasladadas empeoraron su localización o, en otras palabras, su acceso a las externalidades urbanas y se encontraron con situaciones de mayor segregación y vulneración de sus derechos. De esta manera, la mudanza implicó fuertes deterioros en las condiciones urbanas en relación a la anterior localización (la villa). Además, como plantea Brites (2004), en estos procesos se destruyeron las capacidades productivas internas de las familias, incrementando sus carencias y vulnerabilidad. Los afectados tuvieron menos capacidad de utilizar lo que Oszlak (1991) denominaba externalidades urbanas

positivas. De esta manera, perdieron el acceso a la centralidad urbana, y a las “geografías de oportunidad” (en Cravino et. al.: 2012) a ella vinculada.

La política de localización de la población afectada por el fallo del máximo tribunal de justicia de la nación no fue efecto improvisado, sino más bien la reproducción de una práctica recurrente de los diferentes gobiernos locales: concentrar a los sectores populares en la zona sur de la ciudad (Cravino, Palombi, 2015). Las nuevas viviendas fueron consideradas por los habitantes de las villas trasladadas como lugares de alejamiento y aislamiento (Cravino, Fainstein, 2017). Por otra parte, nuevos conflictos surgieron en los complejos por la mala calidad constructiva y de servicios de los mismos. También se observaron dificultades ligadas a la inseguridad que no se vivían en los barrios de origen según algunos entrevistados (Fainstein, 2015). Otras problemáticas giraron en torno a la decisión del Estado local de poner en los mismos complejos habitacionales a vecinos de diferentes barrios sin llevar adelante acciones tendientes a la integración de los mismos.

Las relocalizaciones con tiempos laxos

En un segundo agrupamiento de barrios distinguimos los procesos que continuaban al momento de dar un cierre temporario al trabajo de campo (mediados de 2016), que muestran experiencias de posicionamiento activo y estrategias de negociación y demanda por parte de las organizaciones barriales, en estrecha relación con la fuerte presencia de los activistas judiciales en el territorio. Estos casos muestran diferencias con los casos analizados en el apartado anterior en cuanto a los modos de intervención del IVC, lo que creemos puede explicarse en la divergente ponderación que hizo el gobierno local de los barrios, el entorno en el que se ubicaban, y los actores interesados en esas áreas (Cravino, Fainstein, 2017). Son estos los casos del Asentamiento Lamadrid, la villa 21-24 de Barracas -sin considerar aquellos relocalizados en las “primeras etapas”- y la villa 26 Riachuelo.

Estos procesos no pueden pensarse sin considerar que estos barrios hallaban el conflicto en sus barrios enmarcados por los relatos y la experiencia de los otros asentamientos afectados, consolidando sus demandas y accionar como reacción a las modalidades de implementación de las relocalizaciones en el distrito. Aportó a este desarrollo el acompañamiento y asesoramiento de organismos de defensa de los DESC dentro del Poder Judicial, tanto local como nacional, dando lugar a la superposición entre repertorios de acción colectiva ya tradicionales y algunos más novedosos –como aquellos vinculados a la intervención en la acción legal, la negociación con el Juzgado Federal y la interpelación a la CSJN-.

Por su parte, operadores jurídicos y los propios habitantes supieron aprovechar la dilatación de los tiempos procesales, que les daba una estructura de oportunidades políticas (Tarrow. 1994) con que les permitió recabar información, organizarse y presionar a las autoridades locales e iniciar negociaciones sobre los términos impuestos en el traslado. Esto implicó un incipiente aprendizaje en la perspectiva de derechos. Esta estructura, que les daba más lugar de diálogo con el Estado local se llevó adelante en un contexto más amplio en la ciudad de creciente activismo judicial en las villas, por lo cual muchos de los afectados ya tenían vínculo con los operadores judiciales en el territorio o ya habían transitado experiencias en el Poder Judicial. Aun cuando el caso a analizar en esta tesis es la relocalización de las

familias del “camino de sirga” de la villa 21-24 de Barracas, resulta interesante describir brevemente el proceso tal como se desarrolla en los otros dos barrios agrupados dentro de las que definimos llamar “relocalizaciones con tiempos laxos”: el de la villa 26 y el del Asentamiento Lamadrid.

El primero de estos barrios, a diferencia de los otros, ya tenía asignados por ley los lugares de relocalización desde el año 2006 -es decir por fuera de los mandatos de la causa- a tres terrenos cercanos al barrio en los que se construiría vivienda de interés social. Aunque esta medida había sido decidida años antes, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la Causa Mendoza fue la que le dio impulso a su cumplimiento. No obstante, en el año 2009 el IVC había incluido esos lotes en una lista de predios propuestos para la subasta pública con el fin de recaudar recursos. Ante esto los vecinos recurrieron a la Justicia para resolver el problema. El Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad dio lugar a una acción de amparo, por la que se pudo frenar la venta. Se decidió finalmente que el barrio sería relocalizado a tres predios diferentes, dividiéndose -por decisión de los propios vecinos-, según su antigüedad en el barrio. Los recién mudados deberían mudarse a un complejo urbano en la Comuna 8 -uno de los terrenos que le correspondía por ley al barrio si fue vendido por el gobierno local-, y los habitantes de más larga data en el asentamiento se mudarían a las viviendas cercanas a la villa.

El caso del asentamiento Lamadrid es bastante diferente. El barrio fue incluido entre aquellos en los que intervendría el IVC por la causa “Mendoza” en el año 2014, a pesar de no encontrarse dentro de los 35 metros de distancia al curso de agua que definen al “camino de sirga”. El sector que el Gobierno de la Ciudad consideraba que debía ser removido era el ubicado debajo de la autopista Buenos Aires - La Plata. En este barrio, a diferencia de en los otros, el IVC ofreció créditos individuales o créditos para alquiler o subsidios. Por el monto de dinero que el gobierno local estaba dispuesto a entregar sólo era posible mudarse a zonas alejadas del Conurbano Bonaerense, perdiendo así su capital locacional (Abramo, 2003). Luego de dos años de amedrentamiento y de una negativa absoluta por parte del IVC a considerar otras alternativas, se logró por medio de la organización de los vecinos y de sus negociaciones con las entidades estatales que se comience a trabajar en un proyecto de ley que definiera terrenos cercanos a su barrio de origen para la construcción de las viviendas de los relocalizados –tomando como referencia las experiencias de la Villa 26 y de la Villa 21-24 de Barracas-. Las formas de intervención del IVC parecieron vincularse aquí a intereses inmobiliarios en los terrenos ocupados por el Asentamiento Lamadrid, ubicado en el barrio de La Boca, que atraviesa un fuerte proceso de recualificación urbana por medio del llamado “Distrito de las Artes”⁵³ entre otras iniciativas (Thomasz, 2015; Cravino, Palombi, 2015).

En el siguiente cuadro, como expresión sintética de la implementación de las relocalizaciones en la CABA, reconstruimos los resultados de estas políticas en

⁵³ El “Distrito de las Artes” forma parte de una serie de proyectos – de “distritos económicos” - llevados adelante por el Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad, que buscan promover la inversión en determinadas actividades en zonas geográficas definidas. Esta iniciativa incluye exenciones impositivas para las empresas entre otras facilidades. En el caso de la Boca, se incentiva la inversión en emprendimientos de arte de diferente tipo. Existen en la ciudad también el Distrito Tecnológico, el Audiovisual y el de Diseño. Más información disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/distritoseconomicos> Estos proyectos generan procesos de recualificación en los barrios y, en consecuencia, la expulsión de sectores de la población por el alza de los costos.

términos cuantitativos, indicando el número de familias que se reubicaron de cada barrio y a qué complejos urbanos fueron mudados.

Asentamiento	Cantidad de familias	Total de relocalizados a diciembre de 2016	Terrenos a los que fueron relocalizados	Cantidad de familias afectadas por el PISA ubicadas fuera del sector del "camino de sirga"
Villa 21-24 Barracas	1334	187	Complejo "Padre Mugica" (Av. Castañares y General Paz)	11.71
Asentamiento Luján	44	44	Complejo Habitacional en Av. Lacarra y Av. Fernández de la Cruz	78
Asentamiento "El Pueblito"	210	138	138 al Barrio San Francisco	80
Villa 26	215		125 a Complejo Habitacional en calle Luzuriaga 800 64 a Complejo Habitacional en San Antonio 721	-
Barrio "Agustín Magaldi"	158	36	36 al Barrio San Francisco 56 Complejo Urbano "Padre Mugica"	49
Asentamiento Lamadrid	380	-	-	

Tabla 1: Cantidad de familias a relocalizar por asentamiento en la CABA, nivel de ejecución de las mismas a diciembre de 2016 y ubicación de las nuevas viviendas (Reconstrucción propia en base a los datos del ACUMAR (2010), Informe DGC (2014), MPT (2012))

*Resulta complejo recabar la información para elaborar este cuadro en tanto los datos no se encuentran completos en los informes de la gestión, han sido cambiados desde el programa de relocalizaciones y urbanización original, y, en algunos casos, se han cambiado en el momento de la implementación. Hemos intentado marcar los datos más ajustados y actualizados.

El cuadro presentado permite visualizar, por una parte, la especificidad de cada uno de los casos en términos del tamaño de los asentamientos y la proporción de los mismos que debía ser relocalizado o urbanizado. Por otra parte, muestra el alto grado de incumplimiento de la sentencia por parte del gobierno de la ciudad a diciembre de 2016, principalmente para el caso de la villa 21-24, que presenta el mayor número de población afectada.

CAPÍTULO 2. El “primer momento”. De la llegada de la causa “Mendoza” al barrio a las primeras relocalizaciones a la Comuna 8

Introducción

“Mirá, eso fue desastroso. Fue malo, malo, ¿por qué? Eso vino como un sistema de afuera... Como un salto que cayó justo acá... ¿Viste como alguien que pegó un salto y cayó justo acá?” (Marcelo, 2015)

“Porque imaginate que el censo sirve para dar derecho a la gente. El censo te da el derecho después.” (Claudio, 2015).

A partir de la contextualización realizada en el capítulo anterior, que nos permite introducir el caso específico bajo estudio en la política del gobierno local más general en relación a la causa, podemos comenzar a indagar en las particularidades de la implementación de la política de relocalizaciones en la villa 21-24 de Barracas. La configuración de instancias organizativas propias de las manzanas afectadas por la sentencia de la causa “Mendoza” en este asentamiento y las acciones colectivas llevadas adelante por esa población se desarrollaron en vínculo directo con el accionar estatal del IVC. La definición en las resoluciones del Juez Luis Armella y posteriormente en el PISA de que los márgenes de la cuenca debían ser liberados constituyendo un “camino de sirga” marcaron un territorio sobre el cual debían implementarse una serie de políticas públicas específicas diferentes de aquellas aplicadas más allá de ese límite. Desde el Poder Judicial se delimitó un sector cuya población, la “afectada”, debía ser relocalizada. Ante esto, los vecinos que lo habitaban conformaron en la villa 21-24 de Barracas una organización propia *ad hoc*, independiente y por fuera de las instancias de organización barrial preexistentes en el asentamiento (Junta Vecinal).

En este “primer momento” se pusieron en juego diversas visiones acerca de cuál era la problemática que las relocalizaciones venían a “resolver”, debate intensificado por la poca claridad de los organismos estatales involucrados en el proceso en sus primeras visitas al barrio. Esto llevó, inicialmente, al cuestionamiento de las mudanzas en sí y, posteriormente, a criticar fuertemente la forma en que sus primeras etapas fueron llevadas adelante por el IVC.

En primer lugar, en el presente capítulo indagaremos en la diversidad de actores –tanto estatales como barriales- que intervinieron en el conflicto considerando sus distintas modalidades de acción y objetivos. En este sentido, comenzaremos analizando la llegada del gobierno local al asentamiento dando inicio a la implementación de la sentencia y el rechazo de los vecinos ante esto actuando en consonancia con las experiencias previas que habían tenido con el gobierno porteño. Se desarrollaron repertorios de acción “ya conocidos” (Tarrow, 1994) por los vecinos a la vez que se conformó una organización barrial propia del sector. Este proceso será

analizado y se indagará en las representaciones que se pusieron en juego en torno a la misma y a sus miembros, así como a la percepción de esta etapa que contuvo elementos contradictorios, como lo expresan las citas que dan inicio a este capítulo. Finalmente, se caracterizarán las primeras etapas de la política de relocalizaciones, que se realizaron a un complejo habitacional en la Comuna 8, indagando en los sentidos que los delegados construyeron en torno a las mismas y las consecuencias para la acción colectiva que esto trajo aparejado.

2. La “llegada” del Instituto de la Vivienda al barrio: primeras reacciones de los vecinos

Según lo relatado por los delegados entrevistados y algunos de sus abogados, el primer actor vinculado con la causa “Mendoza” en “llegar al barrio” fue el Instituto de Vivienda de la ciudad. El objetivo de este era realizar un censo que determinaría la cantidad de población en un sector específico del barrio, aunque no aparecían como claros ni explícitos, ante lo cual los vecinos tomaron la decisión de no dejar pasar a los funcionarios del gobierno local y de no permitirles realizar su tarea. Hemos indagado en esta primera etapa del proceso de implementación de la política de relocalizaciones en anteriores trabajos (Cravino, Fainstein, 2017), en los que hemos buscado dilucidar los significados que adquirió este censo considerando que los habitantes de la villa ya habían transitado en el pasado en numerosas ocasiones por este tipo de prácticas estatales a partir del intento de implementación de muy diversas políticas públicas. Por este motivo este tipo de mecanismos suelen tener atribuidos distintos sentidos que se superponen y contraponen, producto, además, de sus diferentes usos y formas. Frente a un Estado local que desarrolló a lo largo de sus distintas gestiones un amplio espectro de políticas de hábitat en la villa 21-24 que fueron desde la regularización dominial hasta los desalojos forzosos y que muchas veces comenzaron con el censo de la población, los vecinos debieron *decodificar* el contexto en el que se realizaba para decidir qué tipo de acciones llevar a cabo (Cravino, Fainstein, 2017). El descreimiento generalizado de los vecinos hacia este mecanismo se debía a 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” (Carman, 2015: 6). No es menor tampoco que durante la última dictadura militar argentina los censos en las villas fueron uno de los elementos organizadores de los operativos de erradicación (Cravino, Fainstein, 2015). Por lo tanto, los actores se encontraron tensionados entre el miedo a ser desalojados y las promesas de acceso a una vivienda o servicios planteados por la política (Cravino, Fainstein, 2017). En los relatos de los delegados al ser entrevistados sobre este primer accionar del Poder Ejecutivo porteño en el barrio se refleja lo planteado en cuestionamientos sobre la “utilidad” que el censo podría tener para los vecinos, como lo afirman dos de los referentes -Jaime y Claudio- en estos fragmentos de entrevistas:

Todos estábamos en lo mismo "un censo más". Porque hace tantos años que se censaron y se censaban... Cada dos, tres años viene un censo (...) Ya venía de muchos años, que se iba a hacer camino de sirga, que se iba a hacer camino de sirga.... Pero nunca llegaba (Jaime, 2016)

El interés del Estado era saber cuánta gente había. No era por un interés, por el interés del Estado de darnos mejores posibilidades. No, querían saber

cuánta gente había y nada más (...) Somos números. Porque nunca hubo un plan desde ningún gobierno de urbanización (Claudio, 2015)

De ese tipo de impresiones⁵⁴ sobre estos relevamientos se desprendió que muchos vecinos se negaran directamente a ser censados porque no querían irse del barrio, y explica que la primera acción colectiva por parte de los –definidos por el Poder Judicial- como “afectados” fuera echar a los funcionarios del barrio. En este sentido, es que Manuel, uno de los representantes barriales entrevistados, explicaba las razones de esta reacción:

(Nos enteramos) Primero por los diarios que decían que eran 780 familias. Subrepticamente aparece el IVC queriendo generar un censo inconsulto, sin veedores, organismos que vean los derechos de la gente. Nosotros no permitimos el censo, literalmente los echamos. (Manuel, 2015)

En este fragmento de entrevista se traslucen los altos niveles de desinformación que existían en el barrio y que pareció ser parte deliberada del accionar del gobierno local. En este sentido, las palabras de Manuel dejan entrever que los vecinos reaccionaron con las formas que “ya conocían” (Tarrow, 1994) frente a un actor estatal con el que ya se habían vinculado previamente y con el que tenían establecida una relación de cierto tipo –de características más bien negativas-. Las organizaciones sociales del barrio y sus espacios de representación “formal” –la Junta Vecinal- no habían sido tampoco informados o contactados para realizar el censo, lo que también aportó al rechazo inicial del mismo. A esto se sumaba un contexto general de confusión en relación a las competencias de los diversos organismos estatales del gobierno local con incidencia en la política de villas, que habían sido modificados y refuncionalizados en los años previos por el PRO (Belmont, Calderón, 2013). De hecho, el IVC prácticamente no tenía incidencia en las políticas habitacionales en villas, ya que se había encomendado la misma a otros organismos –como la Corporación Buenos Aires Sur y la UGIS-.

Existió, retomando un concepto elaborado por Javier Auyero y Debora Swistun (2007), una “producción social de confusión” desde el momento en que los vecinos tomaron conocimiento de las políticas de relocalización de los que iban a ser “beneficiarios” por medio de rumores de diferente origen y no por fuentes estatales, lo que generó un efecto *disciplinador* en los afectados. Mientras algunos afirmaron que se habían enterado que debían mudarse en el mismo momento en que los funcionarios del IVC se acercaron al barrio a realizar el censo, otros señalaron que habían tomado conocimiento de la causa judicial y de lo que estaba sucediendo por los medios de comunicación o por rumores que comenzaron a circular en el barrio, algunos sobre las experiencias de otros asentamientos de la cuenca -como el Asentamiento Agustín Magaldi, el Asentamiento “El Pueblito”, la Villa 26 y el Asentamiento Luján- ubicados muy próximos a la villa 21-24. Más allá de las diferencias, gran parte de las narraciones referían a ese momento como atravesado por altos grados de angustia y preocupación por parte de los afectados. Al entrevistarla, María, una de las delegadas, expresaba claramente estas sensaciones, afirmando además que las mismas eran producidas por el Estado a través de prácticas intencionales que eran parte de su forma de actuar habitual:

⁵⁴ En trabajos anteriores en los que realizamos entrevistas en otros de los barrios afectados por las relocalizaciones de la ribera del Riachuelo también se relataban estas percepciones sobre el censo.

E: ¿Ustedes se enteraron de cómo fueron los procesos en los otros barrios afectados de la cuenca?

M: No, no. Yo al menos no, y nos enteramos, pero ya se estaba relocalizando “El Pueblito” y nos empezamos a levantar, a informar y a armar y formarnos, y a informar también a la gente. Y era toda una desesperación esto, y al mismo tiempo nos encontrábamos solos. Pero era justamente en el momento en que se estaba yendo “El Pueblito”. Entonces dijimos “guau”... Estabas acá nomás ¡Una cuadra! Era: “¡el mes que viene vienen por nosotros!”, era una cosa una desesperación. Pero igual, de todas maneras, el Estado está acostumbrado a trabajar con la desesperación de la gente.” (María, 2015)

Esta “desesperación” generada por el Estado, que destaca María, se vinculó con la ausencia total, según los entrevistados, de instancias comunicativas organizadas por el gobierno local. Por el contrario, la misma “llegó al barrio”, como afirman algunos de los representantes barriales, por medio de las aseveraciones de los “punteros políticos”⁵⁵, por rumores o por medios de comunicación públicos. Además, no era claro en un principio que el Estado fuera a otorgarles viviendas definitivas, sino que tanto “punteros” como funcionarios del gobierno local se habían acercado al barrio ofreciendo subsidios que eran insuficientes para habitar en la ciudad y que suponían la mudanza de las familias a otros distritos como la Provincia de Buenos Aires. En este punto aparecen en los discursos de los entrevistados las primeras representaciones en torno a una demanda por la *localización* de sus viviendas, afirmando que era su derecho no verse obligados a mudarse lejos de sus barrios de origen, sino poder elegir el lugar donde vivir, como lo señala Claudio al referirse a la oferta de subsidios:

Fíjense que el IVC es el organismo que tiene que construir viviendas en la ciudad. Ese organismo es, fue usado desde el principio para convencer a nuestros vecinos de que podíamos aprovechar y hacer el cambio yéndonos a vivir a la Provincia de Buenos Aires, a lugares “más lindos”, con terrenos “más lindos, más amplios”. Haciéndonos perder esta cuestión del derecho territorial a vivir en la ciudad. (Claudio, 2014)

En el marco de las primeras intervenciones del Estado en el barrio y de su oferta de subsidios, no resultaba claro el *porqué* de las relocalizaciones ni el *cómo* serían llevadas adelante, agravando la confusión entre los vecinos. Esto se vio reflejado en las entrevistas realizadas a los delegados, que brindaban diversas interpretaciones sobre estos hechos, muchas veces desconfiando de los fundamentos –ambientales- esgrimidos por el IVC. Algunas hipótesis de los entrevistados se vinculaban con la potencialidad en términos de valorización del suelo que traería la liberación del “camino de sirga”, considerando como uno de sus posibles objetivos el

⁵⁵ Nos referimos en este caso a lo que los entrevistados conciben como “punteros políticos” más allá de la extensa bibliografía que ha trabajado esta temática, dentro del campo de los estudios sobre “clientelismo”. Este término se utiliza popularmente para referirse a personas que actúan dentro de redes clientelares vinculadas a los partidos tradicionales argentinos –principalmente el Partido Justicialista- en los barrios populares. Se les adjudica prácticas economicistas de “mala política” en las que se intercambian favores por apoyo político expresado de diferentes formas –asistencia a actos, voto, entre otras-. Desde la academia una gran cantidad de autores como Auyero (2001), Quiróz (2011), Vommaro (2006), Vommaro y Quiróz (2011) entre otros han trabajado estas problemáticas de la política popular.

unir esa parte de la ribera con la de “Caminito” en el barrio de La Boca⁵⁶ o la generación de espacios turísticos. Otras explicaciones a las mudanzas se orientaban a la necesidad de construir puentes aliviadores del tránsito de la ciudad o a continuar con el viejo proyecto –nunca terminado- de la Avenida 27 de febrero⁵⁷. En los siguientes relatos de delegados de la villa 21-24, se denota la variedad de opiniones sobre las causas que llevaban a las reubicaciones, que coinciden todas en un descreimiento –aumentado por la desinformación- en los argumentos presentados por el Estado lo cual desprendemos de la ausencia del fundamento ambiental en los relatos como causa de las mudanzas:

El proyecto de ellos es un sueño grande del gobierno, porque según yo escuché, dicen que acá tienen que hacer un puente para que le ayude más, porque está lleno... Está lleno acá la Capital. Así dicen, para que haya más rápido transito vamos a decir. (Beatriz, 2016)

Esta planificación viene de muchísimo antes, que va a pasar una autopista. Entonces después, con estudios que se fueron realizando, descubrieron que estaba contaminado. Que la tierra que está al lado del Riachuelo, al estar contaminado el Riachuelo también está contaminada la tierra. Supuestamente, 35 metros nada más, o sea al 36 ya no estás más contaminado (se ríe). Algo medio ilógico, pero bueno, que se yo, la planificación estaba y yo creo que por ese motivo llegó un momento que alguien dijo "no, vamos a hacerlo, porque la verdad que es un beneficio terrible que provincia se una con capital y viceversa, y lo tenemos que hacer" (María, 2016)

Mira, yo hace 20 años que vengo participando en lo que son varios organismos de distintas villas y por ahí estaba siempre denominado no el camino de sirga, pero si la autopista 27 de febrero, yo creo que después de levantar el camino van a meter una autopista aérea, como la de La Plata, eso no muere nunca (el proyecto). (Marcelo, 2016)

¿Sabés por qué nos mueven? Porque le sirve al Estado. Para sus camioncitos, para “que lindo”, para el pulmón, para que vaya de Puerto Madero hasta allá hasta lejos. Para descentralizar para camiones, para coches. Para tranquilizar la ciudad, porque está todo pensado. ¡Entiéndanlo! Está todo pensado ya, por algo te mueven, por algo te sacan. Nadie te da nada por nada. (...) Y aparte porque la gente estaba enferma por el tema del Riachuelo. Pero más que eso yo te digo, el Estado te hace algo es por algo, ¿Entendés? Porque necesitan este lugar (César, 2016)

Podemos observar en lo relatado por César y otros de los delegados que el criterio ambiental que justificaba las relocalizaciones, tal como estaba planteado en la política pública, no se les aparecía a ellos como la razón central para ser mudados, sino que más bien muchas veces la cuestionaban. Esto se debe a aspectos ya citados de la relación de este barrio con el Estado local, marcado por las promesas incumplidas, y el poco avance en la garantía del acceso a la vivienda y el hábitat digno para estos sectores. Estas representaciones sobre las intenciones del Estado se

⁵⁶ Zona turística del barrio de La Boca ubicado cercano a la desembocadura del Riachuelo en el Río de la Plata.

⁵⁷ La Avenida 27 de febrero forma parte del proyecto para construir un “Anillo vial” alrededor de la CABA que completaría el ya conformado por la Avenida General Paz, la Lugones y la Avenida Cantilo.

mantuvieron a lo largo del conflicto analizado. Sin embargo, los vecinos de la villa 21-24 aceptaron finalmente ser censados bajo determinadas condiciones. Según el relato de algunos de los delegados entrevistados y de un abogado del Ministerio Público Tutelar de la CABA con un fuerte rol en el conflicto, el consentimiento a ser censados se relacionó con la intervención del sacerdote de la Iglesia de Caacupé⁵⁸ que se comunicó con el Asesor de Primera Instancia que tenía injerencia en el barrio. Según este último:

El que empieza con el proceso social es el Padre Pepe Di Paola. ¿Por qué? Porque van los vecinos de Magaldi, que empezaron a recibir notificaciones domiciliarias de un funcionario respecto de que tenían que retirarse del "camino de sirga" por la decisión del caso "Mendoza". En ese momento, como referencia barrial, social, la parroquia siempre, la Caacupé es un fuerte centro de referencia. Entonces lo fueron a buscar a Pepe y tuvimos una reunión con Pepe Di Paola. La causa es Federal, donde intervienen jueces federales, defensores federales... Digo, nosotros no tendríamos nada que ver. (G., 2016)

A partir del contacto de los vecinos con el sacerdote por estas problemáticas comienzan 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 del Asesor citado-, comienza a intervenir en este caso puntual a partir de este momento. 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 –como lo indica el Asesor en el fragmento citado-, 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*. 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 si es muy en serio. (María, 2016)

⁵⁸ Institución con un papel central y neurálgico en el barrio por su fuerte intervención en las problemáticas sociales del barrio. En ese período, además, estaba al frente de la Iglesia un cura que ocupaba el rol de coordinador de la Pastoral Villera. Esta última es: “un equipo de veintidós curas conformado formalmente en 1998, cuando Jorge Bergoglio fue nombrado arzobispo. El equipo tiene intervención en la Villa 3 y el Barrio Ramón Carrillo, en la Villa 31 de Retiro, en la 21-24-Zabaleta, en Barracas, en la Villa 1-11-14 del Bajo Flores y en el llamado por sus habitantes "barrio Rodrigo Bueno", en la Costanera Sur. La intervención de la pastoral villera está dada por un conjunto de prácticas particulares por su cercanía a la población marginal urbana, en particular aquella que reside en las villas del conurbano y la ciudad de Buenos Aires” (Prieto, Lotito, 2012: 1). Esto permitió que el cura nombrado pusiera en contacto al Asesor con barrios en los que la institución de la cual formaba parte no tenía trabajo y que estaban afectados por las relocalizaciones.

Se desprende de las palabras de María el rol que desde un comienzo toma este actor –al que luego se sumarían otros abogados de otros organismos estatales–: el de informantes y transmisores de las novedades en el caso y de “traducción” de los términos y dinámicas del campo jurídico para hacerlos accesibles para los vecinos. También comenzaron a participar, con un fuerte abordaje territorial, 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. En ambas instituciones se conformaron posteriormente equipos *ad hoc* que tomaron el caso “Mendoza” para poder abordarla en su complejidad y con mayor presencia en el territorio y en los tribunales. Además, al comienzo del proceso participaban dos ONGs ligadas a la defensa de los derechos ciudadanos: la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y acompañó todo el conflicto una ONG con fuerte trabajo territorial y social en el asentamiento. Muchos de los vecinos ya tenían contacto previo con estas instituciones –profesionales y personales–. De este momento en más, los abogados de estos organismos asesoraron y acompañaron el proceso legal de los vecinos, además de formar parte activa de su organización barrial y sus iniciativas.

A partir de las primeras reuniones informativas quedó claro que, más allá de la resistencia a las modalidades de acción del IVC, el comprobante del censo acreditaría, en este caso, que sus poseedores contaban con las condiciones requeridas para ser considerados sujetos de relocalización, es decir, “un criterio para delinear inclusiones y exclusiones” (Ferraudi Curto, 2014: 218). Los vecinos, entonces asumieron a este proceso como algo inevitable, con lo cual aceptar ser censados cobraba una gran importancia en tanto pasaban a ser concebidos como ritos de pasaje hacia el acceso a nuevos derechos (Cravino, 2010) –en este caso a soluciones habitacionales definitivas fuera del “camino de sirga–. No estar registrados significaría “no existir” para el Estado, lo cual generó la aceptación de la intervención del IVC. Finalmente, el censo fue realizado y el sector del “camino de sirga” delimitado (ver Mapa 4) bajo la supervisión de los asesores legales de los vecinos y de sus recientemente electos delegados –proceso que se analizará a continuación–. También acompañaron el proceso la Defensoría del Pueblo de la Nación –como coordinadora del Cuerpo Colegiado–, y las ONGs ACIJ y CELS, además de los sacerdotes de la Iglesia de Caacupé.



Mapa 4:: "Camino de sirga" de la Villa 21-24 (IVC, 2011)

El proceso de conformación de una organización barrial del “camino de sirga” compuesta por vecinos que ocupaban el rol de representantes por manzana se desarrolló en paralelo a la resistencia al censo y su posterior discusión. Las elecciones se realizaron a mano alzada y los criterios de selección 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). De este modo relataba Manuel, uno de los delegados, el proceso de elección:

El tema de la elección de delegados fue, como esto estaba ya manzanificado (por manzana), se empezaron a elegir delegados por manzana, propiciado mucho por los organismos de derechos humanos. En ese sentido, yo creo que acá el gran mentor del cambio, en el sentido de que nos hagamos valer como vecinos, yo se lo doy digamos... Como mentor a los abogados de la Defensoría de la ciudad y de la Asesoría, a la Fundación TEMAS y al cura. (Manuel, 2015)

Se refuerza en este fragmento de entrevista aquello ya señalado respecto del rol de las “experiencias jurídicas de proximidad” en la conformación de la organización barrial. Por otra parte, denota un cambio que comienza a operarse en la representación sobre las relocalizaciones. En principio, los vecinos se negaron a censarse y a ser “objeto” de la política pública de realojamiento, cuestión que posteriormente debieron aceptar. Queda claro a lo largo de este primer momento que en los relatos de los delegados al describirlo aparecen percepciones ligadas a elementos “autoritarios” en la definición de un proceso de movimiento masivo –e involuntario- de población de un lugar a otro decidido “desde arriba” y sin la

participación de los afectados. Las mudanzas fueron percibidas como “impuestas” y con objetivos poco claros que no parecían tener que ver con los intereses y derechos de la población. El IVC figuraba claramente como el actor estatal que llevaba adelante estas acciones, a la vez que comienza a aparecer en los relatos como actor la CSJN –como aquella que daba órdenes al Poder Ejecutivo y controlaba su ejecución-, pero de manera lejana y con nulo contacto con el barrio. Las relaciones con estos y nuevos actores estatales se complejizaron en el que hemos denominado “segundo momento” del conflicto, que será analizado en el siguiente capítulo.

El cuerpo de delegados: conformación de la organización del “camino de sirga”

Se constituyó un “cuerpo de delegados” como el órgano de representación de los vecinos que vivían en los sectores marcados por el IVC como “camino de sirga”. La organización barrial no puede considerarse un todo homogéneo, sino que está conformado por personas con diversas experiencias previas en una variedad de ámbitos y con adscripciones políticas diferentes. 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. 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 hasta el momento de finalización del trabajo de campo (noviembre 2016). Los delegados se reunían semanalmente y se mantenían en permanente comunicación, acompañados en todo momento por las “experiencias jurídicas de proximidad” involucradas en el conflicto.

Por otra parte, se organizaban desde el cuerpo de delegados asambleas⁵⁹ semanales abiertas a todos los vecinos afectados por las relocalizaciones, 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 el barrio que participaba activamente del conflicto junto con los afectados. 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 del “camino de sirga”. 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. Estos operadores jurídicos no actuaron meramente como técnicos, sino que fueron también referentes políticos para los vecinos y los delegados, interviniendo con

⁵⁹ Estas instancias, así como las reuniones del cuerpo de delegados se realizaron generalmente a lo largo del trabajo de campo en la ya nombrada Iglesia de Caacupé. En otras ocasiones se realizó en un club del barrio coordinado por uno de los delegados y en algunos períodos se realizó de manera “itinerante” en diferentes sectores del “camino de sirga” para promover la participación de vecinos de esas manzanas y/o informar algunas cuestiones en momentos claves –por ejemplo previo a un operativo de relocalización-.

sus opiniones y llevando al territorio perspectivas determinadas sobre la justicia y el derecho.

El funcionamiento del “cuerpo de delegados” se vio atravesado por la característica central de haberse constituido separado de las instancias formales de participación del barrio, la Junta Vecinal⁶⁰ y la Mesa por la Urbanización de la Villa 21-24 de Barracas⁶¹. La primera era –y es- la interlocutora del Estado con el barrio para llevar adelante diferentes políticas públicas –según lo estipulado a partir de la sentencia de la ya nombrada causa “elecciones”-. De esta manera, existió un distanciamiento entre estas instancias de participación, y cierta fragmentación, en tanto lo esperado hubiera sido que el tema de las relocalizaciones se trabajara desde la Junta Vecinal. Sin embargo, se conformó otra organización barrial *ad hoc* para tomar específicamente estas temáticas y accionar de manera completamente independiente de ella. El cuerpo de delegados trató con organismos estatales específicos con los cuales la Junta Vecinal no había tenido experiencias de articulación previas, tales como la CSJN y el Juzgado Federal de ejecución de la sentencia. Aun cuando en muchas ocasiones temáticas más amplias acerca del barrio se discutían en las asambleas, las mismas intentaban cernir sus temarios a las problemáticas del “camino de sirga” específicamente. Sin embargo, en muchas ocasiones 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, aunque afectaban a las áreas a reubicar. 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. A su vez, por tratarse de problemáticas de los sectores afectados por la causa, los delegados planteaban estas demandas en sus instancias específicas de negociación con el Estado –tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial-. Se generó en algunos momentos y en consecuencia una relación tensa con la Junta Vecinal, pero en la cual los delegados buscaron, en general, el apoyo de esta organización, así como su participación en la mayor medida posible⁶² en el conflicto. Más allá de este distanciamiento, representantes de la Junta Vecinal se acercaron en muchas ocasiones a los espacios de negociación del cuerpo de delegados con el Poder Ejecutivo local, así como a las audiencias públicas que se realizaron a lo largo de los años en la CSJN y en la Legislatura porteña.

⁶⁰ A partir de los conflictos en torno a los pagos del “Programa Arraigo” la Mutual Flor de Ceibo fue perdiendo su rol en el barrio como representante de los vecinos. La causa “elecciones” se inicia con la presentación en 2008 de un legislador de la Ciudad ante la Justicia solicitando que se regularicen los procesos electorarios en las villas de la ciudad ya que su incumplimiento resultaba inconstitucional (Delamata, Sethman, Ricciardi, 2015: 411). Además de regularizar la representación en estos barrios, la demanda tenía por objetivo que las instancias electas -con formas propias en cada asentamiento- fueran las únicas que funcionaran como interlocutoras entre los habitantes y el gobierno de la ciudad. El fallo del Fuero en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad dictaminó la renovación de la organización de las diversas villas de la ciudad por medio de elecciones abiertas que debían ser convocadas y fiscalizadas por el GCABA. En la villa 21-24 se votó una Junta Vecinal conformada por un Comité Directivo y por diversas Secretarías que tomaban algunas problemáticas del barrio.

⁶¹ La misma comienza a funcionar en el 2011 y está compuesta por muy diversas organizaciones barriales, partidos políticos y ONGs.

⁶² Representantes de la Junta Vecinal participaron en algunas ocasiones de las asambleas del “camino de sirga” en las que se realizaba el trabajo de campo, pero siempre desde un lugar de acompañamiento y apoyo y no como delegados con igual lugar que los delegados de las manzanas afectadas.

¿Qué es ser delegado? Representaciones sobre la organización barrial y el rol de representante en el “camino de sirga”

Además de analizar las prácticas de la organización barrial en el conflicto, uno de los objetivos de este trabajo se planteaba analizar los aspectos simbólicos del proceso de relocalización, por lo que buscaremos indagar en las representaciones y sentidos que se conformaron acerca del cuerpo de delegados y de sus miembros, lo cual nos remite a consideraciones más amplias sobre las percepciones de los delegados entrevistados acerca de la participación, las relaciones con el Estado y “la política”⁶³, entre otras cuestiones. Algunas de las características y funciones que los representantes del “camino de sirga” le adjudicaban al cuerpo de delegados y a sus miembros eran: la de ser un espacio de lucha, de formación y aquel legitimado para relacionarse con los actores estatales, la de constituir una instancia en la que se discute exclusivamente sobre las problemáticas del “camino de sirga” y las relocalizaciones, el de funcionar de manera democrática y con mecanismos colectivos de toma de decisiones y, por último, el de ser un espacio “no político”, afirmación que desarrollaremos a continuación. En primer lugar, como se ha señalado, el cuerpo de delegados aparecía en los relatos de los representantes barriales entrevistados como un espacio de organización y “de lucha”, y como aquel legitimado 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 los representantes barriales –las “redes sociales preexistentes” definidas por Tarrow (1994)- así como sus formas de acción colectiva dentro y fuera de la villa y en relación con el Estado les dio el lugar de ser aquellos que negociaban y demandaban al Estado en relación a la política de relocalizaciones. Por un lado, este rol fue presentado por ciertos delegados como de “intermediarios” (Marcelo, 2016), y por otros como “comunicadores” (Jaime, 2016). 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.

Otros de los delegados entrevistados se definieron como los *interlocutores válidos* con el Estado, los que debían llevar las demandas del barrio a los diferentes organismos estatales, comunicando e informando a su vez a los afectados acerca de las novedades y decisiones gubernamentales y conjuntas, como explicaba uno de los referentes:

Para representar a los vecinos porque el grupo de delegados se hizo por manzanas, cada manzana tuvo su delegado. Ese delegado representaba 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

⁶³ “La política” término tal como es usado por los delegados. “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).

*el camino de sirga, y después con los vecinos. El comunicador de los vecinos.
(Jaime, 2016)*

Más allá de estas percepciones, que no se contradicen, sino que parecen más bien complementarse, el rol del cuerpo de delegados y del representante en sí aparecía en algún punto distanciada de una relación de confrontación plena a los actores estatales. En los relatos los entrevistados destacaban su accionar “pacífico” y de disposición al diálogo frente a la imposición de una política de reubicación a la que, en última instancia, podrían haberse resistido. Los representantes reconocían, como expresan Claudio y Jaime, que su papel fue de suma importancia para que la implementación de las relocalizaciones se desarrolle sin –tantos- problemas:

Hay una organización, un cuerpo de delegados que ha logrado que las casi 1400 familias salgamos en paz sin hacer lío, sin hacer problemas al Estado. Entonces por eso somos muy exigentes en que mejoren la calidad de la vivienda.” (Claudio, 2015)

Porque supuestamente el cuerpo de delegados era para decirle al vecino y que todo se hiciera ordenadamente y tranquilos. (Jaime, 2015)

La caracterización de los efectivos vínculos que la organización barrial desarrolló con los distintos actores estatales se complejizará en el siguiente capítulo, en el que se relata la consolidación de esta instancia y de sus articulaciones diferenciales con los tres poderes del Estado. Retomando la caracterización del cuerpo de delegados, según las percepciones de los representantes, el mismo fue definido como un ámbito de formación, en el cual los delegados atravesaban un proceso de *aprendizaje* (Azuela, 2014; Delamata, Ricciardi, Sethman, 2015) en el que articulaban su acervo de conocimientos y experiencias previas con las más novedosas del caso de las relocalizaciones. Las mismas se vinculaban en particular con las dinámicas y funcionamiento del Poder Judicial y del litigio particular de la causa “Mendoza”, con cierto saber técnico jurídico y con un “discurso de derechos” con el que retradujeron algunas de sus demandas. En este *aprendizaje* resultó central el rol de los abogados del Ministerio Público Tutelar y de la Defensoría General de la Ciudad, que acompañaron el proceso en todas sus instancias. En muchas de las reuniones –y también en las asambleas-, los asesores legales de los vecinos se daban un espacio para explicar y transmitir a los vecinos este tipo de cuestiones lo que hacía más inteligible las complejidades del conflicto para los mismos. Este tema se abordará con mayor profundidad en el capítulo siguiente, en el que la consolidación de la organización barrial trae aparejada también una mayor profundidad del proceso de *aprendizaje*.

Por otra parte, los entrevistados destacaban un cierto rol informativo del cuerpo de delegados hacia el resto del barrio, papel con una acentuada importancia frente a la vacancia por parte del gobierno local en este sentido. Estas acciones conllevaban una actitud *didáctica* por parte de los representantes barriales, que debían traducir y explicar muchas de las cuestiones del conflicto para que vecinos, que en muchas ocasiones estaban muy desinformados, se enteraran de las novedades de la causa – esto se vio acentuado en tanto la dinámica específica del conflicto, ligada al Poder Judicial Federal, fue totalmente novedosa para este barrio-. Así señalaba este rol didáctico y de transmisión de la información Raquel, delegada de uno de los sectores del “camino de sirga”, de lo que se desprende también otro tipo de aprendizaje por

parte de los referentes vinculado a su capacidad de comunicar “claramente” las novedades a vecinos afectados que no se habían involucrado en el conflicto:

Yo trato de al menos al sector E, que es mi sector, trato de informarle a las personas 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)

En segundo lugar, los entrevistados expusieron en sus relatos que la función y competencia del cuerpo de delegados era discutir las líneas de acción a tomar en torno a la política de relocalizaciones en el marco de la causa “Mendoza” con los diferentes interlocutores del Estado –tanto del Poder Judicial, como Legislativo y Ejecutivo-. Si bien, como ya se ha planteado, esta organización barrial tenía como prioridad el abordaje de estas cuestiones, también se veían compelidos a incorporar otros temas en su agenda porque los mismos los atravesaban cotidianamente. Así, las reuniones y asambleas se conformaron como espacios de discusión política sobre problemáticas de la villa en su conjunto, como el narcotráfico, la seguridad, la urbanización del barrio y el funcionamiento de la Junta Vecinal. Por otra parte, el cuerpo de delegados se propuso, según los miembros, funcionar como un espacio democrático de toma de decisiones de manera colectiva, en el que se decidía por mayoría. Esto suponía que las relaciones con los actores estatales debían llevarse a cabo luego de llegar a consensos dentro de la organización y actuando en conjunto ante los mismos, lo cual implicaba un acuerdo en torno a que no debían desarrollarse relaciones individuales o personales con funcionarios del gobierno local o del Poder Judicial.

Por último, se llegó al acuerdo de que el cuerpo de delegados funcionara como un espacio “no político” (“*Esto es política social, no política partidaria*” -Manuel, *asamblea barrial del 1 de diciembre de 2014*-), es decir que los representantes debían subordinar sus adscripciones político partidarias –si las tenían- al funcionamiento de la organización barrial. Si bien este acuerdo fue aceptado por la totalidad de los miembros de la organización barrial, podemos aquí encontrar dos grupos entre los delegados: por un lado, aquellos que efectivamente participaban 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” y aquellos que poseían una visión un tanto negativa de “la política” y no se veían a sí mismos en el rol de delegados como participando de ésta –estos últimos en general no habían participado en otras experiencias organizativas -. Por una parte, el acordar constituirse como un espacio “no político” les permitía tener una mayor unidad y consenso interno, a la vez que posibilitaba que un mayor número de personas se acercara a la organización. Además, los presentaba, según sus percepciones, como un mejor interlocutor para los actores estatales, con los que era más sencillo negociar o comunicarse que con otras organizaciones. Esto es, los dejaba fuera de las sospechas de que sus decisiones tenían otro motivo que representar a los vecinos por sus condiciones de hábitat. No resulta casual que esta decisión se haya dado en el marco de un conflicto judicializado, ámbito que por definición es considerado socialmente como “apolítico” o “por encima” de la misma (Bourdieu, 2000). Esto mismo traía también como consecuencia una fuerte legitimación del papel y el discurso de los abogados del Ministerio Público de la Defensa y del Ministerio Público Tutelar –este tema será

retomado con mayor profundidad en el capítulo siguiente-. Uno de los delegados refleja en la cita siguiente esta diferenciación entre el rol del “delegado” y la del “político”, expresando una de las posturas existentes en la organización barrial y presentándose con un papel más bien de “técnico”, representando a aquellos que tienen una visión negativa de la política:

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)

Beatriz, por su parte, señalaba, respondiendo a lo planteado previamente, que la definición de la organización como “no política” respondía a la percepción negativa del resto de los vecinos sobre la misma, perspectiva a la cual ella abona en cierta medida al afirmar, como se ve en la siguiente cita como virtud esta característica del cuerpo de delegados:

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)

Las mismas representaciones se desprenden del relato de Manuel, otro de los delegados entrevistados, que sí tenía participación en una organización política por fuera del cuerpo de delegados, pero que afirmaba que no debería sacarse provecho del rol de representantes para esos espacios o hacer proselitismo en el marco de esta organización:

No, yo, por respeto al vecino afectado por la sirga, yo considero que no corresponde tener, más allá de ideológicamente acompañar al gobierno nacional, considero que no es viable hacer partidismo de esto. Yo creo que no es ético. (Manuel, 2015)

En estos relatos al hablar de “la política” los delegados se referían a la política partidaria, a la cual muchos le asignaban características negativas y ligaban a prácticas de corrupción y de violencia. Esta caracterización no se circunscribe a los entrevistados, y fue analizada en profundidad por Sabina Frederic (2006), que partió de la pregunta por la asociación generalizada de los “políticos profesionales” con una “falta de moral”, vinculada a la corrupción principalmente. Retomamos de este trabajo el planteo de que este fenómeno 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). Específicamente en el

caso de los vecinos de la villa 21-24, los delegados 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” o a aquellas de vinculación entre organizaciones del asentamiento y el Estado. Estas representaciones coexistían con aquellas que expresaba Mabel en el siguiente fragmento de su entrevista, delegada que planteaba el carácter “político” y “militante” de la tarea del cuerpo de delegados y en la que la mirada sobre la misma no es negativa y se asocia con cuestiones por fuera de lo político partidario. Las prácticas de la organización barrial serían una especie de “resistencia” o “lucha” contra aquellas relacionadas a la “mala política” que asociaba a lo mismo que sus compañeros ya citados. Consideramos en este punto interesantes los aportes realizados por Quiróz (2011), quien distinguió en sus reflexiones sobre la política popular nociones tanto *legas* como presentes en la academia que contrastarían una “buena política”, ligada a los movimientos sociales y la protesta social con una “mala política” ligada al clientelismo y a su estudio. Los trabajos, de esta forma, pendularían entre una mirada “moralista” que “presume la preponderancia de móviles de acción y relación fundados en valores” (Quiróz, 2011: 237) y una “economicista” que “presume la preponderancia de móviles de acción y relación de naturaleza instrumental” (Quiróz, 2011: 237). Aclaramos que en este trabajo se pretende romper y complejizar ese dualismo, y que la expresión “mala política” se retoma de los entrevistados vinculado a una serie específica de prácticas. Las amplias y complejas discusiones teóricas y empíricas sobre “clientelismo”, a pesar de que han sido consideradas para este trabajo de manera tangencial, no se abordarán desde esta conceptualización teórica (también muy criticada, por cierto) sin por ello pasar por alto su relevancia. En este trabajo nos centraremos en las vinculaciones entre referentes y los diversos actores estatales, corriendo el acento del vínculo entre estos y el resto de la población en su interacción en el territorio. Estos debates e indagaciones serán retomados en futuras investigaciones. Reanudamos luego de esta aclaración nuestra línea argumentativa con la siguiente explicación de una de las delegadas que deja traslucir una imagen determinada de “la política” y los espacios en que la misma se despliega:

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).

El cuerpo de delegados se conformó bajo esta serie de premisas que regulaban sus funciones y formas de actuar, y que dejaban entrever ciertas representaciones sociales sobre la organización barrial, las relaciones que la misma debería tener con los agentes estatales y “la política”. Las mismas se pusieron en juego primero en la realización del censo y, posteriormente, con la implementación de las primeras etapas de las reubicaciones, cuyas características marcaron fuertemente las acciones y perspectivas posteriores de la organización barrial, que identificamos como parte del “segundo momento” del conflicto. Es por este motivo que buscaremos

en el siguiente apartado describir analíticamente las mudanzas a la Comuna 8, considerando tanto los procesos previos a las mismas como aquellos conflictos que surgieron luego de que las familias se instalaran en el Complejo Habitacional “Padre Mugica”.

4. Las relocalizaciones al “Mugica”

Mirá, en síntesis, los problemas que había antes de la relocalización eran menos que los que hay ahora. Porque si decimos (que) por el camino de sirga hubo un bienestar para la persona, quien me lo diga que me lo diga a mí porque me está mintiendo. Y que me diga, "¿Cómo que no? Los sacamos de los ranchitos - porque ya me lo dijeron- los sacamos de los ranchitos, de la orilla, del Riachuelo y les dimos un departamento en Castaños y General Paz". Yo a ese señor, que me dijo esto, lo llevé a Castaños y General Paz, para demostrarle si es mejor lo que le dieron o cómo estaba el vecino (en la villa) (Jaime, 2016)

La experiencia de las primeras etapas de las mudanzas al Complejo Habitacional “Padre Mugica”⁶⁴ en el barrio de Villa Lugano fueron centrales, tal como lo expresa la cita del epígrafe, en la construcción de los sentidos de las reubicaciones y en la constitución de las demandas del cuerpo de delegados del “camino de sirga” de la Villa 21-24 de Barracas, que se desarrollaron en lo que llamamos el “segundo momento” del conflicto. En principio mostraron, como ya lo dijieran diversos autores, que las políticas públicas en general y las de relocalización particularmente poseen una temporalidad que va más allá del momento puntual de las mudanzas (Catullo, 2006) y que comprende también procesos previos y posteriores que deben considerarse para su análisis. Para los delegados, ambos momentos fueron significativos, disputando durante los mismos con los actores estatales diversas problemáticas y condiciones del proceso, a los que nos referiremos a continuación.

⁶⁴ Este complejo urbano fue construido inicialmente en el marco del Programa de Urbanización de la Corporación Buenos Aires Sur. En la misma participaron cooperativas de los asentamientos aledaños a la obra, que iban a ser los destinatarios de estas viviendas. A partir de la sentencia de la causa “Mendoza” los destinatarios de los departamentos se redefinieron –en parte-, desplazando a aquellas familias a quienes se les habían prometido las unidades habitacionales generando graves problemáticas en el área (Najman, 2017).



Foto 4 Primeras etapas de la relocalización de la Villa 21-24. El momento de las mudanzas (Instituto de la Vivienda de la CABA, diciembre 2013)

Los primeros nudos de discusión, luego de que el cuerpo de delegados no tuviera más opción que aceptar que una parte de las mudanzas serían a la Comuna 8, se vinculó con los criterios que definirían *cuáles* serían esas 220 familias. El orden de prioridad establecido por el Poder Ejecutivo local no fue aceptado por los delegados, develando que en la implementación de una política pública los actores estatales se encuentran con “un conjunto de prácticas sociales que encierran sentidos significativos acerca de la cuestión habitacional que no necesariamente coinciden con aquellos desde los cuales se pensaron y diseñaron esas políticas” (Cravino, 2013: 154). Esto no constituía un tema menor, en tanto no era clara la cantidad de tiempo que pasaría entre las primeras etapas y las últimas de las mudanzas –que no tenían ni terrenos definidos-, y se veía agravado por el poco conocimiento que el IVC poseía del barrio debido a su escaso trabajo territorial. Mientras este organismo buscaba relocalizar en primer lugar a los sectores que se ubicaban en los extremos del barrio –por cuestiones técnicas de la obra -, los delegados demandaban que fueran los vecinos de las áreas más vulnerables del “camino de sirga” quienes se mudaran primero. Estas manzanas presentaban las condiciones más deficitarias en términos ambientales y habitacionales, y diversos casos de familias con situaciones particularmente graves de salud. Estos últimos argumentos fueron esgrimidos por el abogado de la Asesoría Tutelar ya nombrado para avalar los reclamos del cuerpo de delegados, demandando que el criterio ambiental fuera considerado –en el marco de una causa judicial que se había estructurado alrededor de ese eje-. En este caso, los criterios de legitimidad más “tradicionales” puestos en juego en la implementación de políticas públicas analizados por Cravino y Carvajal (2012) para el caso de los Planes Federales de Urbanización de Villas y Asentamientos –la antigüedad y la necesidad- se vieron subordinados a este nuevo argumento: el ambiental. Consecuentemente se impuso este criterio y las mudanzas comenzaron por las zonas del barrio llamadas “El Meandro de Brian” y “La Laguna”, ubicados en el centro del barrio sobre la ribera del Riachuelo.

Más allá de haber podido incidir en estas decisiones, los delegados señalaron como una problemática central la ausencia de previsibilidad y anticipación con las cuales el IVC llevaba adelante sus acciones. No existieron listas que especificaran qué familias se mudarían en cada etapa a Villa Lugano (conjunto “Padre Mugica”) hasta poco tiempo antes de cada etapa, y había dudas persistentes en torno a las fechas en que se realizarían, que se avisaban, según los entrevistados, con poca anticipación. Por otra parte, los representantes barriales relataron que pudieron visitar las nuevas viviendas sólo a partir de sus demandas, y que hallaban un cierto sesgo “moralista” en las reuniones informativas organizadas por el IVC para los vecinos próximos a ser relocalizados (*“en las reuniones con la gente les decían cosas para que aprendieran cómo vivir en los nuevos departamentos”* – Jaime, 2016). Este tipo de accionar no es novedoso y remite a muchas de las políticas habitacionales llevadas adelante para la población villera (Cravino, 2013; Oszlak, 1991; Massida, s/f). Por otra parte, los delegados consideraron al momento de las mudanzas en sí como “descuidado” y “violento” hacia las familias que estaban por mudarse, en tanto se los trató “como ganado” y a sus cosas “como basura”, tal como lo expresa Jaime:

El traslado fue medio sufrido... Porque no se cumplió como habían prometido que iban a traer canastos, que iban a traer bolsas. Entonces se mudó la gente a granel. Se tiraban las cosas a granel arriba del camión... Y para el pobre era sufrir porque aquel que tenía un ventiladorcito como la gente entre las cosas se le golpeaba, tenían una docenita de platos y llegaban media docena (Jaime, 2016)

El hecho de que las viviendas recién abandonadas fueran inmediatamente demolidas por topadoras con el fin de que no volvieran a ocuparse constituyó un elemento simbólicamente significativo, tanto para aquellos que se quedaban por no estar en el camino de sirga, como para los que todavía estaban esperando mudarse. La sensación de *pérdida*, desarraigo y la *crisis vital* (Bartolomé, 1985; Brites, 2004) generadas por estos procesos no hacían más que acentuarse con estas acciones, que parecían concebir a los afectados más como “obstáculos” a mover de un lugar a otro que como sujetos de derecho que estaban viendo sus condiciones sociales, económicas y simbólicas de vida fuertemente transformadas por la política pública de relocalizaciones (Defensoría General de la Ciudad, 2014).



Foto 5 Topadoras en la Villa 21-24 durante las primeras etapas de las relocalizaciones a Villa Lugano (Instituto de Vivienda de la CABA, febrero 2014)

Una vez realizadas las mudanzas surgieron una nueva y compleja serie de problemáticas que, a pesar de no impactar en las condiciones materiales de los que aún no se habían relocalizado, lo hicieron de forma socio-simbólica, constituyendo una experiencia traumática (Bartolomé, 1985). A esto se le otorgó ciertos sentidos que posteriormente conformaron las demandas y prácticas del cuerpo de delegados de ahí en más. Esto fue causado por una parte por la forma en que fueron realizadas las mudanzas, las falencias constructivas y de diseño del conjunto residencial, así como también por las características del barrio en que se emplazaba el conjunto habitacional. María, una de las delegadas, se refirió a esta situación utilizando una analogía que expresa lo citado: “¡La cárcel de Caseros me parece más humana! La arreglás y me parece que es mejor” (María, 2016).



Foto 6: Conjunto Habitacional "Padre Mugica" - Villa Lugano, CABA (Martín Kraut para Revista Anfibia, noviembre 2015)

El Complejo Urbano "Padre Mugica" se ubica en el barrio de Villa Lugano, en la zona sur de la ciudad. El mismo forma parte de la Comuna 8 –también constituida por la Villa Riachuelo y Villa Soldati-, y presentaba, según datos del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2016) los índices más deficitarios del distrito en términos económicos, sociales, educativos y de salud. En este sentido, los habitantes de la Villa 21-24 comenzaron a habitar a partir del proceso de realojamiento en una zona aún más segregada de la ciudad. En el nuevo barrio no encontraron vacantes en las escuelas para sus hijos y tuvieron problemas para acceder a los servicios de salud⁶⁵. En relación a sus trabajos, no pudieron, la mayoría de las veces, mantener los negocios y comercios que muchos afectados tenían en sus viviendas⁶⁶ -que constituían la principal actividad económica de muchas familias- no fueron estipulados lugares para que los recicladores urbanos guardaran sus carros, animales y materiales -lo que generó entre otros problemas plagas de roedores-, y se encontraron en general, más lejos de sus fuentes de trabajo. Además, no había en el predio donde estaban ubicadas las nuevas viviendas espacios asignados para comedores u otras actividades comunitarias y/o recreativas que eran de gran importancia para la vida cotidiana de muchos de los habitantes de la villa. De esta manera, la mudanza a un área urbana más aislada y menos integrada implicó fuertes deterioros en las dimensiones en las que existían externalidades positivas vinculadas con la localización espacial de la villa, afectando las prácticas de subsistencia de los vecinos y generando fuertes *crisis vitales* (Bartolomé, 1985) en las familias relocalizadas. De esta manera se ven reflejadas algunas de las problemáticas enumeradas en los relatos de Claudio y Manuel, que refieren explícitamente a la calidad constructiva y las fuertes deficiencias en los servicios con las que se encontraron los relocalizados de la Villa 21-24 de Barracas:

Este Estado nos pretendía sacar de acá y llevarnos a la Comuna 8 (...), donde nosotros sabemos que no hay ni el medio de transporte, no existe ninguna construcción que nos permita la garantía de saber que vamos a tener cloacas, ni agua, ni electricidad, y donde no hay escuelas, no hay nada que asegure la vida normal, la vida en dignidad para nuestra gente. (Claudio, 2014)

(Los relocalizados) tuvieron grandes problemas con el tema de la consecución de vacantes para los colegios. Hay chicos que todavía te vienen, del

⁶⁵ La Comuna 8 es la única de la CABA que no posee un hospital público en su territorio.

⁶⁶ Al no ser consideradas las viviendas como unidades *productivas* además de residenciales, los vecinos en muchas ocasiones resolvieron esta problemática ocupando lugares públicos o comunes para sus negocios, generando disputas entre los vecinos de los conjuntos habitacionales.

secundario, que están estudiando todavía, a Barracas. Tienen que tomar un tren, o un tren y colectivo para no perder sus estudios y allá no consiguen vacantes. (Manuel, 2015)

Más allá de la impresión inicial sobre las nuevas viviendas que aparentaban estar en excelentes condiciones (como se observa en la foto N°7), sus habitantes comenzaron rápidamente a padecer lo que era en realidad una mala calidad constructiva y las falencias -o ausencia- de algunos servicios. En las entrevistas los delegados relataban que a partir de las numerosas demandas por parte de los ya "beneficiados", se elaboraron documentos desde los organismos de defensa del Poder Judicial de la CABA presentando esta situación y reclamando al Poder Ejecutivo local su reparación y la conformación de mesas de diálogo con los actores estatales para esta población. En el relato de Manuel citado a continuación queda definida con mayor complejidad la problemática de la calidad de los complejos habitacionales:

Lo que está pasando en Castañares es que muchas de las viviendas tienen tantos problemas que la gente al final vive angustiada, se les cae el cielo raso, tienen pérdidas de agua, viven con temor por el tema del gas, con la parte eléctrica, aparte otros grandes problemas como es la seguridad (Manuel, 2015)



Foto 7: La llegada de los vecinos de la Villa 21-24 al Complejo Habitacional "Padre Mugica" (Instituto de la Vivienda de la CABA, diciembre de 2015)

Como expresa Manuel, la falta de seguridad constituyó otra de las problemáticas que observaron los delegados, a lo que se sumaron dificultades de convivencia causados por el hecho de que el Estado mudó al mismo complejo familias de diversos barrios que no se conocían previamente, con un nulo acompañamiento posterior del IVC para trabajar sobre la integración de estos sectores. También se suscitaron conflictos alrededor de las tarifas de los servicios y los pagos por los departamentos, ya que no se les reconoció a los recientemente mudados ningún valor por las viviendas que habían dejado y porque, en un comienzo, no se les había otorgado tarifa social para los servicios, lo que generaba mayores gastos para hogares

que no habían mejorado sus ingresos. El cuerpo de delegados, como se desprende de estos últimos párrafos, impulsó algunas de las demandas de los ya relocalizados, aun cuando éstos formalmente ya no eran sus representados. Esto se debió, por una parte, a que restaba una gran cantidad de familias de la Villa 21-24 por ser relocalizadas y, por el otro, a que estos vecinos no tenían ningún espacio de participación ni estaban en un comienzo organizados y tenían delegados, y a que se encontraron en una situación muy vulnerable.

Como ya se indicó, hacia el final de la realización del trabajo de campo, es decir noviembre del año 2016, según datos del ACUMAR, 187 de las 220 familias estipuladas habían sido relocalizadas al Complejo Habitacional “Padre Mugica” —es decir que a seis años de aprobado el Programa, restan 33 familias de este grupo a mudar a Villa Lugano—. Este grupo convive en los nuevos conjuntos urbanos con familias del Asentamiento “Agustín Magaldi”, con algunas familias que habitaban en lugares dispersos de la zona a relocalizar (los llamados “suelitos” entre los actores estatales y luego en los pobladores), con habitantes de la EXAU7 o “Villa Cartón” y con otros del barrio INTA (ex Villa 19). Las mudanzas se realizaron en diversas etapas: 68 familias en un primer momento en septiembre de 2013, 59 en febrero de 2014 y 60 familias en diciembre del año 2015 (ACUMAR, 2015). Esto última muestra temporalidades que implicaron momento de espera para los habitantes a reasentar que ellos no manejaban.

Sentidos sobre las primeras relocalizaciones: ¿Erradicación?

Los relatos de los delegados entrevistados sobre la forma en que se llevaron adelante las primeras etapas de las relocalizaciones al “Padre Mugica” dejaron traslucir una serie de sentidos vinculados a las mismas. Estas percepciones marcaron fuertemente el posterior desarrollo de la acción colectiva de la organización barrial y sus demandas. Los representantes barriales le adjudicaron a estas mudanzas una clara connotación negativa, remarcando su celeridad, asociada a ciertos sesgos autoritarios en su realización, además de la casi nula participación de los afectados en decisiones que transformaban por completo sus condiciones de vida. En las entrevistas se destacaron expresiones como “*el gobierno nos obligó*” (Claudio, 2015), “*lo consideramos una derrota, nos estafaron*” (Manuel, 2015) y “*nos quitaron la vida*” (César, 2016), todas afirmaciones que dan cuenta de las percepciones señaladas. Retomando el conocimiento de algunas de las resoluciones y afirmaciones públicas del Juez Luis Armella, algunos de los delegados sintetizaron este momento planteando que habían sido “tratados como objetos”, haciendo alusión a la frase del magistrado que los definía como “obstáculos” a ser movidos de un lugar a otro. Los siguientes fragmentos del relato de algunos de los entrevistados también dan la pauta con diversas expresiones de lo dramáticas que resultaron estas reubicaciones y del lugar en el que, para ellos, los puso el Estado local:

Necesito ese lugar, sacámelos y llevámelos para donde sea, pero sacámelos.
(Jaime, 2016)

Decían que venían, le tiraban todo arriba, "Vamos, vamos, se van todos". Los llevaron así nomás... Dicen que parecían vacas como les llevaban. (Blas, 2016)

Nos sacaron como presos. (César, audiencia pública en la Legislatura porteña, 2014)

Porque ya te digo, no supimos nada, no supimos cómo, la cuestión fue que cuando nos dimos cuenta ya estaban relocalizados. Y al no participar de nada, y al no decir nada y no saber nada, no es una relocalización. Es una erradicación como dijo claramente Manuel. (María, 2016)

Durante las discusiones en las asambleas y en las entrevistas a algunos de los representantes barriales, quedaba claro que este primer momento, señalado como una “derrota”, era explicado en parte por la reciente conformación del cuerpo de delegados y su inexperiencia, debido además por la desinformación y la nula apertura de espacios de diálogo por parte del IVC, el Poder Judicial y/o el ACUMAR. De esta manera expresa estas cuestiones Manuel:

Cuando empieza el proceso de conversación y todo, a nosotros se nos impone ya como primera medida 280 viviendas en Castañares y General Paz. Y ahí como organización de alguna manera es como que dormimos, porque estábamos frescos, no sabíamos para donde arrancar y bueno, quedó como una imposición (Manuel, 2015).

Se destaca en los relatos de los referentes con mayor trayectoria de participación en organizaciones barriales la denominación de estas primeras etapas como “erradicaciones”. Este término se introdujo, por un lado porque fue utilizado por los jueces tanto de la CSJN como del Juzgado Federal de Quilmes en declaraciones públicas y resoluciones⁶⁷ y también por algunos funcionarios del gobierno porteño. Por otro lado, los delegados vincularon estas experiencias de la relocalización compulsiva con los procesos de desalojos forzosos y violentos llevados adelante por la última dictadura militar argentina en la Villa 21-24 de Barracas y en muchos otros asentamientos de la ciudad. Varios de los afectados habían sido víctimas directas de ese proceso y retornaron al barrio con la vuelta de la democracia, mientras otros fueron parte de las pocas familias que pudieron permanecer en el barrio. Otros no habían vivido estos hechos “en carne propia”, pero los conocían por medio de la transmisión oral de la memorial barrial y urbana. Uno de los delegados que habitaba la villa en el período de la dictadura y fue erradicado, señalaba de esta manera el impacto de haber encontrado esa palabra en diferentes escritos y discursos estatales sobre la implementación de la política de relocalizaciones:

E: ¿Por qué en las asambleas barriales a veces distinguen las primeras relocalizaciones como erradicaciones en relación a las que no son a la Comuna 8?

Cl: Hay una cuestión que a nosotros nos chocó de entrada cuando aparece la manda judicial, de la Corte Suprema allá por el 2007, 2008 a nosotros nos chocó una palabra, un término que se usa que es, como es... Des...

E: ¿Desalojo?

⁶⁷ El Juez Armella refiere por ejemplo en sus Resoluciones del 28 de febrero y del 7 de abril de 2011 a la necesidad de *erradicar* las viviendas precarias que impiden la construcción del “camino de sirga”, de un tendido eléctrico adecuado y la recuperación del cauce del Riachuelo. La Corte Suprema de Justicia de la Nación utiliza este término por ejemplo en su Resolución del 19 de diciembre de 2012.

Ci: No, lo peor, desalojo. Y lo peor, erradicación. La palabra, el término, ¡Estaba ahí! Estaba escrita, o sea que un juez de la Corte determinó que se erradique a toda la gente que estamos en el sector del camino de sirga. Y nosotros luchamos contra esa definición de un hecho político. Y luchamos y revertimos eso también. Ya hoy no se dice "erradicación", hoy se dice relocalización. Y la relocalización tiene otra connotación, de más dignidad de la gente. (Claudio, 2015)

Como se desprende de este fragmento de entrevista, los relatos sobre las erradicaciones de la dictadura formaban parte de la memoria colectiva (Halbwachs, 2004) del barrio representando una forma de intervención del Estado en el territorio que, aunque no se replicó de esa manera luego de ese período quedó impreso en las percepciones de los vecinos sobre el lugar que habitan. Como afirma 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).

En primera instancia, como ya se ha desarrollado, estas primeras etapas de las mudanzas fueron concebidas por los delegados como erradicaciones por la *forma* en que fueron llevadas a cabo y por los discursos que circularon acerca de las mismas desde los actores estatales. Por otra parte, esto se vinculó con la ruptura que supuso para los vecinos de lo que entre los miembros del cuerpo de delegados se denominaba "*centro de vida*" o "*universo de pertenencia*" (Manuel, 2015). En asambleas y entrevistas los delegados utilizaron este término para referirse a la pérdida de su entorno barrial y de modos y estilos de vida familiares (Fainstein, 2015). Las mudanzas a Villa Lugano habían causado una *crisis vital* (Bartolomé, 1985) en los afectados que había desconfigurado para los delegados el marco en el que se desenvolvían tanto individual como colectivamente (Brites, 2004), tanto material como simbólicamente. Las reubicaciones rompieron redes interpersonales cimentadas por los pobladores a lo largo de años para su supervivencia, así como con sentidos de pertenencia y construcciones simbólicas arraigadas al barrio.

5. Algunas reflexiones sobre el "primer momento" del conflicto

Comenzó a observarse en el proceso descrito en estos apartados que, en la implementación de una política pública -que en este caso puntual se fundamentó en el derecho al ambiente centralmente- se generó un proceso de *disputa* en el territorio en torno a la definición del problema que la misma intentaba resolver (Subirats, 1994). En este proceso los diversos actores involucrados defendieron distintas visiones que en ocasiones resultaron contradictorias. En este caso, los actores estatales, fundamentando su accionar en la voluntad de garantizar el derecho al ambiente sano se encontraron en el territorio con una población que definía como problema central el del hábitat -siendo solamente unas de las dimensiones del mismo la contaminación y la salud-, además de ser una creciente demanda la de mayor diálogo con el Estado y acceso a la información -derechos ignorados casi por completo por el Poder Ejecutivo local, aun cuando, según la causa judicial, debían estar garantizados-. De esta forma, el problema se disputó en la implementación misma de la política, cuyos lineamientos habían sido planteados de forma muy general en la sentencia de la CSJN y con algunas especificidades posteriormente en las resoluciones de los juzgados de

ejecución de la misma. Durante la misma se transformaron ciertas modalidades de acción del gobierno porteño, a partir de la confrontación con las posiciones de los afectados, cuyas instancias organizativas comenzaron a ser asesoradas por operadores judiciales y ONGs que, desde una fuerte perspectiva de derechos, actuaron crecientemente en el territorio.

Como expresó Gabriela Merlinsky sobre la causa “Mendoza”: “el caso produce transformaciones en las relaciones entre los actores (...), en las formas de vinculación Estado - sociedad y en los arreglos institucionales entre diferentes poderes y niveles jurisdiccionales del Estado” (2014:166). El caso estudiado presenta la especificidad de que intervinieron distintos actores del Poder Judicial. Los vínculos con los distintos agentes se transformaron a lo largo del conflicto, tanto por el accionar de esos organismos como por las demandas de los delegados y sus repertorios de acción colectiva. En este “primer momento” analizado aparecieron como actores la CSJN, aunque no en vínculo directo con el cuerpo de delegados, y las “experiencias jurídicas de proximidad” –los abogados del Ministerio Público Tutelar y de la Defensoría General de la Ciudad-. Dentro del Poder Ejecutivo, tuvo el protagonismo como interlocutor principal de los delegados el IVC, con una trayectoria de anteriores contactos con el barrio. El ACUMAR, organismo responsable de la coordinación de las políticas dictaminadas en el PISA para la cuenca, parece casi ausente de este período del conflicto según lo relatan los referentes del cuerpo de delegados.

Retomando lo expuesto en el capítulo 1, el accionar del gobierno porteño se correspondió con la forma de gestión de la política villera del PRO en general, caracterizada por el pragmatismo, la atención a la emergencia en vez del desarrollo de propuestas integrales y la fragmentación –tanto institucional como de las políticas-. La villa 21-24 de Barracas, en este sentido, presentaba un caso complejo en tanto comprendía la mayor cantidad de familias afectadas del distrito –por lo que su relocalización permitiría presentar ante el Poder Judicial un gran porcentaje de avance de esa parte de la sentencia - y una fuerte tradición organizativa y experiencia de vinculación con el Estado. En este sentido, al comenzar la implementación de las relocalizaciones el sector afectado se resistió a ser censada, conformando una organización *ad hoc* para ese territorio e intentando negociar algunas de las condiciones de las mudanzas luego de que la realización de las mismas en sí apareciera como prácticamente incuestionable o su rechazo total impracticable.

Estos procesos fueron representados por los delegados entrevistados como pertenecientes a un momento de resistencia y en algún punto “defensivo” en relación a su acción colectiva y organización, reforzado por la gran desinformación y por la falta de instancias de diálogo con el Estado. En este período desde el cuerpo de delegados se resolvió aceptar la realización de las relocalizaciones, lo que supuso una imposición por parte del Estado que decidió sobre la localización de las viviendas de un gran grupo de vecinos que, en el contexto caracterizado, “actuaron como *pujieron*” (Jaime, 2015). En segundo lugar, la organización barrial accedió a que un grupo de las mudanzas se realizara al Complejo Habitacional “Padre Mugica”, muy lejano a la Villa 21-24, como una decisión tomada “desde arriba” por parte del gobierno porteño. Visto en retrospectiva, algunos de los delegados definieron este momento como “erradicaciones” que supusieron una “derrota” que le adjudicaron a la poca consolidación de su organización y a las modalidades de acción del Poder Ejecutivo local. En este sentido, las primeras demandas planteadas por la nueva organización barrial del “camino de sirga” fueron: que se generaran instancias de participación con

los distintos actores estatales y que hubiera una mayor transmisión de información por parte de los mismos. Las dificultades y nuevas problemáticas suscitadas a partir de este “primer momento” llevaron a la posterior consolidación de la organización y de sus demandas, cuestiones que desarrollaremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3: Consolidación de la organización barrial y de la acción colectiva en el marco de la judicialización

Introducción

Las primeras etapas de las relocalizaciones, descritas en el capítulo 2, transformaron las condiciones de vida de las familias que se mudaron al Complejo Habitacional “Padre Mugica” y produjeron efectos sobre el sector de la población que todavía residía en el “camino de sirga” de la Villa 21-24. Por una parte, generaron nuevos problemas en el barrio vinculados al estado en que el gobierno porteño dejó los sectores de los que se había reubicado población luego de las mudanzas. Al finalizar el trabajo de campo en el mes de noviembre de 2016, las manzanas 25 y 26 del barrio –afectadas por esas relocalizaciones– seguían repletos de escombros, con caños pluviales y cloacales que habían roto las topadoras en los operativos del IVC y con problemas de plagas debido al estado de los terrenos. Además, los nuevos vecinos “frentistas” –aquellos cuyas casas lindaban ahora directamente con el Riachuelo– comenzaron a tener inconvenientes de humedad y agrietamiento de sus paredes, entre otras cuestiones. Se encontraron en la indecisión de esperar una ayuda estatal que no llegaba para sus viviendas o de invertir en obras que luego deberían dejar en las relocalizaciones. A pesar de los permanentes reclamos del cuerpo de delegados, el gobierno porteño no llevó adelante ninguna acción tendiente a mejorar las condiciones de estos sectores, sin siquiera construir el “camino de sirga”. Estas dificultades se convirtieron en una de las demandas centrales de la organización barrial, que pasó a catalogarlas como parte de los “problemas del mientras tanto”, en los que más adelante profundizaremos, planteando, como expresaba una de las delegadas de esas manzanas en una audiencia en la Legislatura porteña, que “*estamos peor que antes*” (Patricia, 2014). Estas cuestiones, sumadas a la experiencia concreta de los momentos previos de la modalidad de las mudanzas y de los relatos que llegaban de los vecinos que ahora habitaban los departamentos de Villa Lugano –descritas en el capítulo previo– fueron centrales para la configuración de la organización barrial y sus reclamos frente al gobierno local en el que definimos como un “segundo momento” del conflicto.

A estas cuestiones se sumó un cambio en las formas de intervención del Poder Judicial en el caso, producto del desplazamiento del juez de ejecución Luis Armella por presuntos casos de corrupción en los contratos de obras para la CMR. Por lo tanto, fue reemplazado por los jueces Sergio Torres del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N°12 y el juez Jorge Rodríguez, titular del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N°2. El primero quedó a cargo de los contratos a realizarse en el marco de la causa como los de agua, cloacas y residuos sólidos domiciliarios, y el segundo de las restantes competencias, entre las cuales se encontraban las relocalizaciones (ACUMAR, s.f.). Las características del Poder Judicial produjeron que este hecho cambiara en cierta medida la dinámica de la ejecución de las distintas dimensiones de la sentencia y del conflicto específico analizado en este trabajo. Se pasó de un juez activo y que buscaba ejecutar la causa con celeridad a uno que se condujo con tiempos más laxos (Cravino, Fainstein: 2017). En este contexto, por una

parte, el Poder Ejecutivo local se vio en la necesidad de desarrollar políticas vinculadas al ambiente, la salud y la cuestión habitacional en el “camino de sirga” hasta el momento en que se realizaran las nuevas etapas de las relocalizaciones. Esta nueva temporalidad se debió, por una parte, a lo señalado en relación al Poder Judicial y, también, porque en ese momento el gobierno local debía construir viviendas nuevas –a diferencia de la anterior etapa en la que se mudó a la población a complejos habitacionales que ya tenían sus obras comenzadas-. El contexto supuso una *estructura de oportunidades políticas* favorables para la organización barrial, que tuvo mayor margen para la negociación con el Poder Ejecutivo -contando con tiempos más laxos-. Así, retomamos lo que Delamata, Sethman y Ricciardi (2014) sostienen a partir de las afirmaciones de Charles Tilly: “los cambios en el comportamiento de la lucha política se relacionan con la producción de cambios en la interacción entre la estructura de oportunidades política, los medios de acción disponibles y las conexiones entre distintos actores” (op.cit.:400).

Buscaremos desarrollar en el presente capítulo, en primer lugar, la forma en que la organización barrial pasó, en este contexto, de un accionar de confrontación con el IVC –como se describió con el rechazo del censo- a un intento por negociar algunas de las condiciones en que las relocalizaciones serían llevadas adelante. Indagaremos en la consolidación del cuerpo de delegados y de su funcionamiento, que se desarrolló junto con repertorios de acción colectiva “ya conocidos” articulados con otros más novedosos que pasan a ser los más utilizados, y cuyos interlocutores son el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Los mismos aparecieron como “espacios adicionales de negociación política” (Smulovitz, 2008) para los referentes. Estos dos poderes intervinieron en este período –la CSJN con más presencia y el Juzgado Federal además de diferentes Legisladores porteños de distintos bloques políticos y los abogados de la Defensoría General de la Ciudad- complejizando aún más el mapa de actores en el cual se desenvolvía el conflicto y el accionar de la organización barrial. En este sentido, los vínculos del cuerpo de delegados con los abogados de la Defensoría General de la Ciudad se estrecharon y fueron claves en estas nuevas relaciones con actores estatales previamente desconocidos. Subyacían a estas cuestiones representaciones sociales sobre la justicia y “lo justo”, que buscaremos analizar en los siguientes apartados. Además, exploraremos la definición de las demandas centrales del cuerpo de delegados que fueron: la determinación de la localización y materiales de las nuevas viviendas, la mayor participación en el diseño e implementación de la política así como la mejora en la transmisión de la información por parte del Poder Judicial y del gobierno local, y la solución a los “problemas del mientras tanto” –que referían tanto a las situaciones señaladas más arriba como a aquellas relacionadas al gran aumento en la población habitando el “camino de sirga” a lo largo de los años de la implementación-. Estas demandas se plantearon crecientemente, por parte de los delegados, en términos de derechos, superponiendo este discurso con otros fuertemente arraigados en el barrio, en un proceso de *aprendizaje* que se desarrolló a lo largo del conflicto. Buscaremos dilucidar estos puntos, así como la reelaboración que esta nueva etapa supuso del sentido de la relocalización. La misma pasó de representarse como un proceso violento de desarraigo y *crisis vital* (Bartolomé, 1985) a percibirse como una potencial forma de integración a la ciudad para los vecinos de la Villa 21-24. Así, los reclamos específicos cobraron significados puntuales arraigados en las concepciones de los referentes en torno a la vivienda, el hábitat, la ciudad y el ambiente que preexistían en el barrio pero que se transformaron a lo largo del conflicto

2. La consolidación del cuerpo de delegados del “camino de sirga”

Como hemos planteado, en este “segundo momento” del conflicto se pasó de una reacción de resistencia a las relocalizaciones a otro de aceptación de las mismas y de negociación con los actores estatales de algunas de las condiciones en que las mismas serían llevadas a cabo. En el marco de los tiempos “laxos” establecidos por el accionar del nuevo juez de ejecución, la organización barrial se consolidó y estableció nuevas modalidades de acción colectiva y de vinculación con los distintos actores del Estado. Por una parte, las instancias dentro del barrio –las reuniones del cuerpo de delegados en sí y las asambleas barriales- se instalaron como los espacios de discusión y de representación legítimos de las estrategias a llevar a cabo desde el sector del “camino de sirga” dentro del conflicto.

Sin embargo, el paso del tiempo y la falta de acciones cotidianas en el territorio por parte del Estado local –para la resolución de urgencias o problemas vinculados a la salud o al deterioro de las viviendas- generaron ciertas tensiones para los miembros del cuerpo de delegados. Por una parte, los representantes barriales eran, en algunas ocasiones, interpelados por los pobladores afectados, que les reclamaban por los pocos avances de la política de relocalizaciones y por la falta de acciones en el “mientras tanto”, responsabilidad, sin embargo, del gobierno porteño. En este sentido, la organización barrial junto a sus asesores legales fueron muchas veces los que transmitieron y difundieron los avances y cambios –o falta de ellos- al resto de las personas que habitaban el “camino de sirga” ante la ausencia estatal. Los abogados y técnicos –como los arquitectos- de la Defensoría General de la Ciudad aportaban en gran medida a estas cuestiones, fomentando y realizando por ejemplo encuentros informativos en los diversos sectores del área afectada. Estas situaciones produjeron que, a pesar de constituirse como actores legítimos, los delegados sufrieran un proceso de generación de desconfianza o descreimiento por parte del resto de los vecinos, quienes no percibían avances o cambios sustanciales en sus condiciones de vida, que como afirmamos estaba vinculado a la falta de ejecución de los planes por parte del gobierno local. De esta manera explican Jaime y Ana, dos delegados del “camino de sirga”, la actitud de creciente escepticismo de sus vecinos al ser entrevistados en el año 2016, ocho años después de la sentencia de la CSJN y cinco años después de la realización del censo en el barrio:

Están cansados de diferentes promesas ¿Por qué? ¿Porque el cuerpo de delegados que es lo que hace? Está intermediando. Está de intermedio entre el vecino y los de arriba. Los que se llevan el compromiso. Y nosotros venimos y le transmitimos al vecino. ¿Pero qué le transmitimos? Las promesas incumplidas.... Promesas, promesas, promesas. Hechos, ninguno. Hechos nin-gu-no (énfatiza). (Jaime, 2016)

La gente está enterada, lo que pasa es que ya están cansados de esperar (...) por eso ya muchos no le dan importancia, porque somos nosotros (los delegados) los que nos quedamos mal porque somos nosotros los mentirosos. (Ana, 2016)

A su vez, los representantes barriales destacaron, al ser entrevistados, que en muchos casos los afectados también eran escépticos en cuanto a la implementación de las mudanzas en sí, lo cual se profundizaba con el pasar del tiempo y generaba

que desarrollen acciones que iban en contra de la política pública. Por ejemplo, muchas personas, incrédulas de que serían reubicadas en algún momento seguían construyendo e invirtiendo en sus casas ubicadas dentro del “camino de sirga”, las cual llegado el momento de las relocalizaciones iban a ser demolidas. Lo mismo ocurría con el mercado informal de alquileres dentro del sector, que siguió funcionando durante la “espera”, generando complejidades, en tanto los nuevos inquilinos o compradores de viviendas en el “camino de sirga” no se hallaban censados y no estaban, por lo tanto, contabilizados para recibir nuevas viviendas.

Como otro de los elementos que marcaron este “segundo momento” del conflicto encontramos que, además de que la organización barrial se conformó por fuera de los espacios “formales” de representación del barrio (la Junta Vecinal), tuvo una casi nula relación con los otros barrios tanto de la CABA como de la Provincia de Buenos Aires que también estaban afectados por la política de relocalizaciones. La CABA poseía una larga trayectoria de constitución de federaciones que habían articulado a las organizaciones de las distintas villas y a sus referentes (Cravino, 2006) -lo cual estaba debilitado en la última década en el distrito-, de las que algunos de los delegados habían formado parte. Sin embargo, no se buscó desde la organización barrial generar vínculos con asentamientos que eran objeto de la misma política pública y con las que, por lo tanto, tenían interlocutores y ciertas problemáticas en común. Por el contrario, los pocos y débiles vínculos que se establecieron con los mismos surgieron en numerosas ocasiones a través del contacto que tenían con ellos los abogados de la Defensoría General de la Ciudad y del Ministerio Público Tutelar. Los mismos actuaron como asesores legales y acompañaban algunos de esos procesos como lo expresa Jaime:

Bueno, nosotros no tenemos comunicación con ellos, pero de oído podemos escuchar porque la misma Defensoría que trabaja con nosotros está también con esas villas. (Jaime, 2016)

Por ejemplo, los delegados del Asentamiento Lamadrid del barrio de La Boca se acercaron a asambleas de la Villa 21-24 para conocer y aprender de su experiencia a partir de haberse comunicado con el Ministerio Público de la Defensa. Por otra parte, estos operadores judiciales actuaban como canales de transmisión de información y novedades de barrio a barrio. Más allá de estas cuestiones, no existieron hasta mediados del año 2016 instancias de articulación entre los asentamientos, momento en el cual se desarrolló un encuentro entre referentes de los distintos barrios afectados por las relocalizaciones y de los complejos habitacionales a los que habían sido reubicados para discutir algunas acciones en conjunto frente una la audiencia pública que la CSJN había llamado a realizar a finales de noviembre de ese año. Esto era causa y consecuencia de la política pública hacia las villas de la gestión del PRO.

En tercer lugar, las demandas que estructuraron las formas de accionar del cuerpo de delegados en este período se ordenaron y centralizaron en tres cuestiones básicas que los referentes buscaron negociar con el IVC –ninguna de las cuales cuestionaba, como ya se ha dicho, las mudanzas en sí-: la *localización* de las nuevas viviendas, su *método constructivo* y la definición de políticas públicas desde el IVC para lidiar con los “*problemas del mientras tanto*”. En relación a los lugares a los que los afectados serían reubicados, desde la organización barrial se tuvo por objetivo que ninguna familia más allá de las 220 convenidas inicialmente fuera reubicada a la Comuna 8, sino que se buscaran terrenos cercanos a la Villa 21-24 para construir las

soluciones habitacionales definitivas que restaban. En segundo lugar, intentaron negociar que no se utilizara en las nuevas viviendas el método constructivo industrializado del Complejo Habitacional "Padre Mugica" que había mostrado grandes deficiencias sino el "método tradicional"⁶⁸. Estas dos demandas se cristalizaron en la presentación de un proyecto de ley ante la Legislatura porteña, elaborado desde el cuerpo de delegados, proceso que será desarrollado en los siguientes apartados. El tercer grupo de demandas, que también será analizado con mayor profundidad más adelante, nucleó a aquellos reclamos causados por la nueva temporalidad adquirida por el conflicto. Algunas no habían sido necesariamente causadas por la implementación de la política pública dictaminada por la sentencia judicial, pero fueron igualmente exigidas al gobierno porteño en el marco de la misma. Nos referimos con estas últimas a los problemas preexistentes en el sector en relación a la vivienda, los servicios y la salud principalmente, para las que el IVC no tuvo ninguna política concreta en el período analizado, que constituía la "espera" previa a ser relocalizados⁶⁹. Por otra parte, se suscitaron dificultades por las condiciones en las que el gobierno local había dejado los terrenos dentro del "camino de sirga" de los que ya se habían mudado familias (ver fotos 8 y 9). Los mismos quedaron baldíos y repletos de escombros y basura que nunca se limpiaron, además de que las topadoras rompieron varios caños de agua que no habían sido arreglados al menos hasta la finalización de nuestro trabajo de campo (noviembre de 2016), como se señaló previamente.



Foto 8: Escombros en la manzana 25 de la Villa 21-24, parte del "camino de sirga". Las familias de ese sector habían sido ya relocalizadas al Complejo Habitacional "Padre Mugica" (Carla Fainstein, 2015)

⁶⁸ Se refiere con esto al sistema compuesto por: "paredes de mampostería (ladrillos, bloques, piedra, o ladrillo portante, etc.), revoques interiores, instalaciones hidrosanitarias, eléctricas y techo de tejas cerámicas, mínimo a dos o más aguas, o losa plana." (Recuperado de: <http://blogdearquitectura-juli.blogspot.com.ar/p/sistemaconstructivo-tradicional-podemos.html>)

⁶⁹ Frente a estos problemas los delegados reclamaron la conformación de una cuadrilla de emergencia para tratar estas cuestiones de manera eficaz y en los tiempos adecuados, además de proponer la instalación de una oficina del IVC en el barrio para poder tratar cotidianamente con estas situaciones.



Foto 9: Sector del "camino de sirga" del que ya fue relocalizada población. Villa 21-24 (Carla Fainstein, 2016)

Por último, muchos reclamos se alzaron en torno a la desactualización del censo que se había realizado en el "camino de sirga", descrito en el capítulo anterior de este trabajo. Luego de cinco años y de la falta de una perspectiva clara de cuánto tiempo más habrían de esperar antes de ser mudados, generaba mucha inquietud dentro del cuerpo de delegados la gran cantidad de personas que no estaban censadas y que habitaban el sector afectado. Esto se debió por una parte al crecimiento de la cantidad de familias y, por el otro, a la rotación y llegada de nuevos inquilinos⁷⁰ al "camino de sirga"⁷¹.

3. Los repertorios de acción colectiva "conocidos" y la relación con el gobierno porteño de la organización barrial

La serie de demandas enumerada fue llevada por los delegados frente a distintos actores estatales que actuaban en el conflicto, utilizando diversas estrategias y formas de acción colectiva, las cuales buscaremos desarrollar en el siguiente apartado. Al mapa cognitivo preexistente de los delegados sobre los actores estatales que intervenían en su barrio se agregaron los actores del Poder Judicial Nacional –la CSJN y el Juzgado Federal de Quilmes primero y luego el de Morón- y el ACUMAR⁷²,

⁷⁰ El mercado inmobiliario informal posee sus propias características, que fueron analizadas con profundidad por Cristina Cravino (2006). El alquiler informal presenta grandes velocidades en el recambio, posiciones muy débiles de los inquilinos frente a los propietarios y una ausencia generalizada de tratamiento de sus problemáticas específicas en las políticas habitacionales en las villas.

⁷¹ En el momento de finalización del trabajo de campo en noviembre del año 2016, el IVC se encontraba realizando un "relevamiento" –diferenciándolo de un censo- para registrar la situación de los no –censados. Según lo relataban los delegados, los funcionarios del organismo afirmaban que el mismo no era vinculante y que aún no tenían respuestas en relación a que sucedería con esas familias. daban

⁷² El ACUMAR, que depende del Gobierno Nacional, tenía –como ya se ha desarrollado más arriba- la función coordinar las acciones de los distintos distritos para llevar adelante el PISA en la cuenca. Sin embargo, su presencia en la villa 21-24 de Barracas según sus delegados, fue muy débil y no se lo

además de la visita esporádica de representantes de diversos Ministerios nacionales y de la ciudad de Buenos Aires a la villa, la intervención de los diferentes organismos de la justicia relacionados a la defensa pública y la presencia cotidiana de un equipo de abordaje territorial dependiente de la Unidad de Proyectos Especiales Riachuelo del IVC⁷³ en el barrio. Esto generó una mayor confusión, pero también un fuerte proceso de aprendizaje para los delegados, ya que las tareas y funciones de cada entidad no estaban claras y en muchas ocasiones se superponían o contradecían. Podemos señalar como centrales en este “segundo momento” la conformación de espacios institucionalizados de diálogo con el Poder Ejecutivo local –las “mesas de trabajo”- y una priorización de las estrategias hacia los actores del Poder Judicial y Legislativo, en detrimento de los repertorios de acción tradicionales de las luchas por la vivienda y el hábitat de estos sectores. Podemos afirmar que las estrategias del cuerpo de delegados del “camino de sirga” se centraron en la negociación y no en una confrontación directa con los actores estatales para discutir algunas condiciones de las relocalizaciones que restaban.

En este sentido, no primaron los repertorios de acción colectiva “ya conocidos” (Tarrow, 1994) por los vecinos, que se ligaban más bien a manifestaciones o expresiones de protesta en el espacio público. Los delegados le dieron en las entrevistas poca relevancia a algunos cortes de calles aledañas a la villa que se realizaron en el comienzo del proceso de organización. Un poco mayor resultaba la importancia dada a dos movilizaciones que parecían haber tenido una convocatoria y efectos más contundentes. 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.

A pesar de constituir los repertorios de acción tradicionales en los conflictos por la vivienda y el hábitat y de considerar sus potencialidades –por el peso numérico de los afectados 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

consideraba como el interlocutor principal de los reclamos de la organización barrial. Los delegados le adjudicaban intervenciones más directamente ligadas a las mejoras de la calidad del ambiente y de la salud de los habitantes del “camino de sirga”. Su presencia en el barrio estaba identificada por un lado con algunos estudios epidemiológicos que se realizó personal del organismo y con las lanchas que pasaban diariamente por el Riachuelo recogiendo bolsas de basura y escombros de sus orillas. Más allá de eso no parecen estar muy identificadas las tareas del organismo, lo que se vincula concretamente con su casi total ausencia en el territorio.

⁷³ Este equipo abordaba, por fuera de la organización barrial, ciertos problemas puntuales individuales o de familias censadas del “camino de sirga”, además de transmitir información a los vecinos y lidiar con ciertos problemas cotidianos del sector, además de realizar actividades previas a las mudanzas como relevamientos y charlas informativas. En numerosas ocasiones los delegados en las asambleas expresaron que su postura era no vincularse de manera individual con los miembros de este equipo porque eso generaba confusión y se transmitían mensajes erróneos a los vecinos, además de ser esta una manera de demostrar oposición a las formas de accionar del IVC en relación a la política de relocalizaciones. De todas maneras, por la presencia cotidiana en el barrio del equipo los delegados desarrollaron vínculos personales con estas trabajadoras, que en algunas ocasiones resolvieron problemas de los vecinos o se ocupaban de informar a otros actores estatales locales como la UGIS de la necesidad de que actuaran en determinadas viviendas o calles.

planteaban la necesidad de “salir a la calle”. Seguidamente, explicaremos algunas de esas instancias de negociación, sus maneras de funcionamiento, dinámica, el rol de los diversos actores estatales y barriales en los mismos y lo que representaron para los miembros de la organización barrial.

El diálogo con el Instituto de la Vivienda de la ciudad: Las “mesas de trabajo”

Como se ha señalado, el cuerpo de delegados del “camino de sirga” de la Villa 21-24 se relacionó con el Poder Ejecutivo local, no a través de la confrontación sino buscando negociar y dialogar, lo que se desarrolló principalmente a través de las “mesas de trabajo”. Las mismas constituyeron un *efecto institucional* del conflicto (Melé, 2003), en tanto conformación de un espacio público en el marco del proceso. Nos referimos a la generación de cambios en las *formas de deliberación pública* en las que los conflictos eran socialmente procesados, en las cuales podían transformarse también la manera en que los mismos son definidos por los actores involucrados (Melé, 2003). Tenían la potestad de asistir a las mismas cualquier vecino que estuviera censado del “camino de sirga” de la Villa 21-24. Participaban regularmente los delegados –aun cuando algunos de ellos no estaban censados-, sus patrocinadores legales -de la Defensoría General de la Ciudad y de la Defensoría General de la Nación, así como del Ministerio Público Tutelar de la CABA-, y una representante de la ONG “Fundación Temas” Por parte de los “demandados” participaban funcionarios del IVC –tanto de la Unidad de Proyectos Especiales cuenca Matanza Riachuelo como del “equipo de abordaje territorial” del ACUMAR, del Juzgado de Morón y, de manera inconstante, representantes de diversos ministerios con incidencia en el proceso –de trabajo, seguridad, salud y desarrollo social, entre otros-.

En estas instancias los delegados planteaban sus demandas y los organismos daban respuesta a las preguntas e informaban de las novedades –si es que los había- en el proceso. Hacia la finalización del trabajo de campo (noviembre 2016) cada villa afectada por las relocalizaciones en la CABA tenía su “mesa de trabajo”, en la que se discutía específicamente el caso de su barrio. El accionar del IVC tendió a dificultar la realización de los espacios participativos, ya que a pesar de que debían realizarse de forma bimestral, ésta periodicidad no fue respetada, en repetidas ocasiones, por ese organismo. Además, los delegados reclamaron que las notificaciones que avisaban las fechas en que serían llevadas a cabo las reuniones no llegaban a tiempo o a quien correspondía –a la Iglesia de Caacupé con copia a la Defensoría General de la Ciudad- y los temarios estaban predefinidos por el IVC, lo cual no permitía discutir en profundidad algunos temas de interés para los delegados –en ciertas ocasiones los mismos se negaron a participar de las mesas de trabajo por esas razones-. Asimismo, la poca relevancia adjudicada a estos espacios por el gobierno porteño se expresaba en la presencia en los mismos de técnicos sin capacidad de resolver o dar respuestas de compromiso traducibles en acciones en muchos casos, tal como lo señalaban los representantes en sus asambleas.

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. Estas reuniones eran señaladas 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”. Era tal la ausencia de canales de diálogo, que un espacio discontinuo y débil en cuanto a la toma de decisiones era valorado de esta forma. El mismo consistía además en una instancia útil para la cohesión y la organización coherente de sus posiciones -y fue uno de los lugares más importantes a pesar de sus defectos, en el que los delegados pudieron motorizar sus reclamos y convertirlos en iniciativas palpables-.

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 de 2011. Hacia el final del trabajo de campo, los delegados demostraban una creciente organización para asistir a estas mesas, dividiéndose los temas a tratar para ser más ordenados en sus intervenciones⁷⁴. Podríamos interpretar estas acciones como un ejercicio por medio del cual en cierta medida fue construyéndose la identidad del grupo en la acción colectiva, estableciendo un discurso común y la unificación de sus objetivos (Melucci (1994). Aun cuando excede el tema de esta tesis, podemos en este punto reflexionar sobre el carácter de este tipo de reuniones que se llevan adelante entre actores estatales “técnicos” y actores político - territoriales de los barrios “objeto” de políticas públicas: son coordinadas por técnicos de organismos estatales y su modo de organizarlas hacen que predominantemente los vecinos queden en un lugar relegado, en particular por el modo de plantear sus demandas o consultas. Es decir, sus palabras no se adaptan a esas “normas” de funcionamiento. No obstante, el proceso de aprendizaje incluye la apropiación de los ritmos de los encuentros e incluso la terminología propia de las agencias estatales.

A la vez que los delegados buscaban negociar algunas condiciones del proceso de relocalización en el marco de las “mesas de trabajo”, paralelamente ejercían presión sobre el gobierno porteño, acudiendo inclusive a estrategias legales. A través de sus abogados los referentes presentaban numerosas notas, pedidos de informes y reclamos, tanto al Juzgado Federal de Morón como a la CSJN, buscando mejorar las condiciones en las que se llevaban adelante estos espacios de deliberación y la política de relocalizaciones más en general. En muchas ocasiones los delegados relataban que el IVC presentaba documentos o resoluciones ante la justicia que no habían sido discutidas en las “mesas de trabajo”, ante lo que ellos contraponían las herramientas jurídicas nombradas. Claudio relata en este fragmento de su entrevista este tipo de dinámicas que se desarrollaron a lo largo del “segundo momento” y que nos permiten comenzar a ahondar en las relaciones y representaciones sociales de los referentes barriales sobre el Poder Judicial y “la justicia” que subyacían a sus formas de actuar colectivamente en el marco del conflicto analizado:

⁷⁴ 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).

Cuando el Estado a veces, como hizo el año pasado y como este año también lo hizo, durante seis meses no llamó a una mesa de trabajo, el Estado capitalino tomó algunas decisiones, escribió algunos documentos y presentó al Juez de la causa, el Juez Torres de Moreno, algunas decisiones supuestamente tomadas con el consenso nuestro. Pero en realidad nosotros hemos descubierto que eran decisiones unilaterales del Gobierno de la Ciudad, y hemos presentado rápidamente un escrito, nuestros asesores lo han hecho, nosotros lo hemos firmado, lo hemos avalado, donde le decíamos al Juez Torres, y donde también le informamos a la Corte Suprema de Justicia -porque hemos hecho un escrito que se eleve por encima del Juez Torres-, para que la Corte se entere de que el Estado capitalino estaba tomando decisiones unilaterales que no comprendían una decisión consensuada (Claudio, 2015).

En esta cita podemos observar la presencia de estrategias que resultan novedosas para estos sectores -vinculadas a su accionar en el campo jurídico- y también de ciertas representaciones sobre el mismo que buscaremos ahondar en el siguiente apartado.

4. Los repertorios “novedosos” de la acción colectiva

Como comenzó a esbozarse en anteriores apartados, el conflicto por la implementación de la política de relocalizaciones de la causa “Mendoza” nos permitió observar en el caso específico analizado de la Villa 21-24 la generación por parte de la organización barrial caracterizada de estrategias de negociación novedosas orientados hacia actores estatales con los que previamente los vecinos de este barrio no habían tenido vinculación lo habían tenido en menor medida que con el Poder Ejecutivo local –el Poder Legislativo porteño y el Poder Judicial nacional-. Buscaremos en el siguiente apartado desarrollar estos núcleos problemáticos y las representaciones que subyacían a estas acciones en torno a estos actores estatales y “la justicia”.

El Poder Judicial, “la justicia” y “lo justo”

El entrecruzamiento –no siempre coordinado y con los mismos objetivos- del accionar del Poder Judicial y del gobierno local fue permanente, así como las prácticas de la organización barrial hacia los mismos. Esto constituyó una novedad para los actores estatales, en tanto el campo jurídico tradicionalmente no había ocupado un lugar central en la implementación de políticas públicas como lo hizo en el caso de la causa “Mendoza”. Salieron a la luz en el mismo, además, ciertas disputas internas del Poder Judicial que nos indican la presencia de disputas entre los propios actores que lo componen (Azuela De la Cueva, 2014).

Como hemos esbozado, planteamos en este trabajo una distancia con respecto a las perspectivas que desde las ciencias jurídicas definieron al derecho como “una serie de normas articuladas que constituyen un sistema cerrado, con saberes técnicos procedimentales estandarizados” (Cravino, 2016: 459). Por el contrario, sostenemos los planteos de los trabajos que han abordado estas cuestiones desde las Ciencias Sociales cuestionando esa visión y señalando la existencia de un “campo jurídico” (Bourdieu, 2000; Cravino, 2014) como espacio de lucha entre actores que disputan capitales específicos del campo (ver nota al pie número 15). Podemos

afirmar, por lo tanto, que algunas de las representaciones de los delegados los exceden y se vinculan con la forma en que este campo se presenta en la sociedad. Como explicaba Pierre Bourdieu en “La fuerza del derecho” (2000) este se presenta con un *efecto de apriorización*, que supone imponer la visión de que este campo de producción cultural sería “el lugar de actualización de una razón universal que no debería nada a las condiciones sociales dentro de las cuales se manifiesta” (Bourdieu, 2000: 164). En este sentido, el vocabulario “neutral” y “universalizante” del derecho abonaría a esta percepción, que no haría más que ocultar que las sentencias judiciales expresan la “visión soberana del Estado, detentador del monopolio de la violencia simbólica legítima” (Bourdieu, 2000: 197).

En el marco de este proceso judicializado se pusieron en juego diversas visiones entre los delegados sobre la “justicia”, lo “justo” y “los derechos”, en permanente articulación con las de los diversos actores del campo jurídico - particularmente las de sus abogados-. Estas representaciones resultaron fundamentales para comprender las formas de la acción colectiva que se llevaron a cabo desde la organización barrial. No puede analizarse este eje sin realizar un breve recorrido por el contexto histórico de creciente judicialización que venía desarrollándose en la región desde los años ochenta en el que se enmarcó el proceso analizado. Este cada vez mayor tratamiento de los conflictos por la vía del litigio se vinculó con dos procesos interrelacionados que se consolidaron fuertemente en la década del noventa en América Latina con las reformas neoliberales del Estado en el subcontinente (Arqueros et. al., 2011): por un lado, una “estandarización jurídica” llevada adelante para agilizar el flujo comercial y financiero y generar un clima de inversión estable. Además, se crearon una serie de recursos legales para reclamar por los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que generaron un novedoso campo de activismo judicial y una plataforma de reclamos de los movimientos sociales que los encontraban ahora legitimados normativamente. Por otra parte, se desarrollaron reformas constitucionales y dentro del poder judicial en sí que significaron la ampliación de los DESC (Arqueros et. al., 2011).

En la Argentina específicamente, se abrió a finales de la última dictadura militar (década de 1980) un proceso en el que las organizaciones de defensa de los derechos humanos utilizaron crecientemente los tribunales y “discursos que invocan derechos” como instrumentos para hacer política (Smulovitz: 2008). Esto dio lugar posteriormente a que, por un lado, se definieran y reformularan políticas públicas desde la justicia -como sucedió con la causa “Mendoza”-. La justicia intervino en algunos casos por un desfasaje entre la legislación -la introducción en la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 del derecho al ambiente y en la Constitución de la CABA del derecho a la vivienda y el hábitat adecuado en 1996- y la ejecución de esas normas (Arqueros et. al., 2011: 5). Además, desde las organizaciones sociales y la ciudadanía comenzaron a utilizarse las cortes y herramientas jurídicas para realizar demandas privadas y sociales (Smulovitz, 2008). Aun cuando estas características de la esfera judicial tienen ciertas potencialidades para la resolución de los conflictos, generaron también dificultades: su lento funcionamiento desgastaba a los actores sociales y creaba obstáculos a la hora de resolver problemas en lo cotidiano de forma urgente y dinámica. Como plantean Arqueros et. al.: “La incidencia del poder judicial abre, más que un resultado concreto en términos de derechos, un campo de posibilidades para el desarrollo de ciertos procesos que pueden o no resultar en un avance en el cumplimiento de los derechos vulnerados” (2011: 20). Es necesario, por lo tanto, cuestionar y preguntarnos acerca de los límites y

potencialidades que tiene la judicialización de conflictos urbano - ambientales sin caer en una confianza excesiva en la misma.

El litigio judicial se convirtió en un espacio más de la negociación política (Smulovitz, 2008) que se le impuso -en la causa “Mendoza” - a los afectados que *movilizaron* al derecho en el territorio (Azuela y Mussetta, 2009). Esta “movilización socio-legal” (Delamata, Sethman y Ricciardi, 2014) en la que se enmarcó el proceso organizativo de la villa 21 -24 de Barracas –más allá de la causa que “baja” al barrio- tendió a integrar la incidencia parlamentaria y la judicialización de derechos dentro de los repertorios de acción de los afectados por las relocalizaciones (Arqueros et. al., 2011). No era la primera vez que varios de los delegados se vinculaban con el campo jurídico y sus actores. Algunos de ellos tenían relaciones preexistentes, tanto personales como por vincularse en anteriores conflictos con miembros de los organismos de la Defensa Pública porteña –como ya hemos remarcado- por un lado y/o, por el otro, se habían visto involucrados o conocían algunas causas judiciales que se estaban llevando adelante en el barrio por participar de ciertas ONGs, en otros organismos del Poder Judicial o desde espacios de militancia política. Esto hacía que, además, dispusieran de ciertos conocimientos que hacían que tuvieran un mapa aproximado del campo jurídico y de su funcionamiento –principalmente el porteño-.

En este sentido cabe destacar que la sentencia de la causa “Mendoza” coexistió en la CABA con un período de fuerte activismo judicial, campo que apareció como una arena de lucha para el reconocimiento y cumplimiento de derechos sociales y al que acudieron crecientemente los vecinos de las villas (Bermúdez, Carmona Barrenechea y Royo: 2014). Los litigios se vincularon con problemas en los servicios públicos (electricidad, agua, cloaca, gas envasado y telefonía entre otros), el servicio público de ambulancias, la contaminación⁷⁵ y la forma de designación de los representantes barriales en las villas –la ya citada causa “elecciones”-. Las causas fueron impulsadas desde los asentamientos con la representación legal de nuevos operadores jurídicos especializados en el litigio de DESC, así como por los distintos organismos estatales como la Defensoría General de la Ciudad, la Defensoría General de la Nación, el Ministerio Público Tutelar y algunos legisladores porteños. En la Villa 21-24 puntualmente, las causas judiciales giraron en torno a: “la protección de un sector contra un desalojo, se ordenó la intervención de la mutual Flor de Ceibo, que se garantice el servicio de salud de emergencia, el establecimiento de un programa de lucha contra el paco y, más recientemente, que se evaluara el riesgo eléctrico al que están expuestas las personas del barrio.” (Cravino, Ricciardi y Sethman, 2013: 347). A pesar de que los litigios resultaron “exitosos”, hubo serias dificultades para que se traduzcan en la efectiva implementación de políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo porteño, como expresó uno de los delegados entrevistado en relación a una demanda puntual por materiales realizada a un juzgado de la ciudad en este período:

A mi sabés para que me den materiales tuve que andar tres meses hinchando a la UGIS, y ¿Sabés quién me dio después tanto hinchar las pelotas y llevar allá, que no me querían recibir los papeles? La jueza Liberatori. Cuando vino

⁷⁵ Uno de los ejemplos más conocidos en ese ámbito fue la causa por el cierre de un cementerio de autos de la Policía Federal Argentina que se ubicaba inmediatamente al lado de una de las villas más grandes de la ciudad en el barrio de Villa Soldati, generando contaminación que se expresaba centralmente en graves problemas de salud presentados por los vecinos. La justicia ordenó el cierre del depósito de autos y el saneamiento del terreno en mayo del año 2009.

una tormenta grande, que hubo una cola de tornado, bueno hubo chicos muertos. Bueno y que pasa, la Jueza Liberatori dio 500 ladrillos, esto lo otro y ya está. Chapa. Pero fue, cuando se bajó chapa, que bajaban a granel, no sabés, con camiones. ¿Sabés quién manejaba eso? Los punteros. Suponete: “A César le pertenecen 10 chapas ¿Sabés cuantas te pasaban a vos? (dice irónicamente) El papelito decía 10 chapas. Con suerte 7. Pero cinco te daban. (César, 2016)

El caso estudiado, se encontraba enmarcada en una “estructura de oportunidades políticas” (Tilly, 1984; Tarrow: 1994) o “estructura de oportunidades legales”⁷⁶ (Smulovitz, 2008) en algún punto favorable por las características de la Defensa Pública tanto nacional como local que, producto de las transformaciones ya descritas, 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 y tomaron determinadas características específicas.

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. Además, las familias de la CMR no figuraban como partes del litigio aun cuando eran postulados como “los beneficiarios” de su sentencia. Al asistir a una audiencia pública de la CSJN en noviembre 2016 pude visualizar claramente estas tensiones como lo expresan estos extractos de mis notas de campo:

Asistí a la audiencia pública llevada adelante por la Corte Suprema de Justicia en noviembre de 2016. Mientras estaba esperando a M, una colega que trabaja temas relacionados a la cuenca, llegaron los delegados de la villa 21 24 que yo ya conocía –no todos-. También había delegados y vecinos de otras villas de la CABA afectadas por la Causa “Mendoza”. También estaban los abogados de la Defensoría de la Ciudad, de la Nación y del Ministerio Tutelar y miembros de organizaciones sociales y políticas que acompañaban el proceso. Todos llevaban carteles con consignas (como “no somos parte del problema sino de la solución”) y fotografías de los barrios –tomadas por el área de prensa de la Defensoría de la Ciudad-. Solamente a dos de los delegados -de la villa 21 - 24 de Barracas ambos- se les permitió ingresar al recinto, mientras que el resto -alrededor de 60 personas-, fueron ubicados en el exterior de la misma con una pantalla grande donde se proyectaba lo que pasaba en el interior, donde los jueces de la corte interrogaban a los diversos actores del poder ejecutivo sobre los -no- avances en relación a la causa. Desde afuera escuchábamos de vez en cuando, cuando los funcionarios hablaban con poca claridad de los pocos avances del PISA, los gritos y reclamos por parte de los Manuel y Claudio. A esto el presidente de la Corte Suprema contestaba “¡Cállese! Aquí no puede participar, no está contemplada

⁷⁶ Cabe destacar que para cuando se desarrolló el trabajo de campo, como expresó María Cristina Cravino (2016), “se fue clausurando el ciclo del activismo jurídico dentro del Fuero en lo Contencioso Administrativo a partir de presiones del Poder Ejecutivo, por medio de la ampliación de cantidad de juzgados de primera instancia, nombramiento de miembros afines en las cámaras de apelación (y de orientación conservadora), inicio de procesos de enjuiciamiento a los jueces defensores de derechos sociales” (p.459)

su participación. ¡Cállese o será desalojado de la sala!”. La manera de intervenir de los delegados era totalmente disruptiva con los parámetros conservadores y ordenados del Poder Judicial –especialmente en su órgano máximo-. Finalmente, los dos fueron echados del recinto y vieron la audiencia pública desde el exterior con el resto de los vecinos continuando con los reclamos y consignas a lo largo de la audiencia” (26 de noviembre de 2016, notas de campo).

A pesar de que este relato parece ser solamente anecdótico, las palabras del juez nos dan una imagen cabal del lugar que fue estipulado para los vecinos en la causa. Resultaba, además, notorio lo disruptivas que resultaban las exclamaciones y consignas de los vecinos en el ámbito de mayor jerarquía del poder judicial nacional. Sin embargo, en su accionar cotidiano los delegados le daban una fuerte legitimidad al poder judicial y llevaban adelante acciones colectivas dentro de las “reglas” que rigen ese campo. En algunas circunstancias los referentes “rompían” con las mismas como es el ejemplo de la audiencia. Su misma presencia y planteos en esos ámbitos –la CSJN y el Juzgado Federal- resultaban disruptivos.



Foto 10: Delegados del "camino de sirga" de la Villa 21-24 en una audiencia pública de la CSJN (Carla Fainstein, 2016)

Pasaremos a desarrollar esta cuestión con mayor profundidad. La causa presentaba una particularidad, en tanto algunos de los afectados –por ejemplo, los delegados del “camino de sirga” de la Villa 21-24-, aun no figurando como “partes” del proceso judicial, tuvieron patrocinadores legales y consiguieron intervenir en algunas –muy pocas- instancias judiciales. Esto supuso que el litigio tomara formas específicas, que no son las tradicionales dentro del campo jurídico y nos señalan como una arena muy conservadora que se ve modificada –aun cuando no lo es de manera sustancial- por la acción colectiva de los vecinos. Al entrevistar a una de las abogadas de la Defensoría General de la Nación expresaba así las particularidades de la causa “Mendoza” esbozadas:

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: Sí, básicamente porque no, 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. (...) Y ahí en realidad no sos parte (se refiere a la Defensoría) o sea nosotros somos simplemente abogados, representantes, la parte es la que firma con nosotros. Entonces muchas veces dicen “la defensoría no es parte” o incluso digamos el gobierno, los gobiernos digamos, los ejecutivos dicen como para rechazar nuestros escritos, dicen “no son parte” cuando en realidad la defensa no está diciendo que es parte, lo que está haciendo básicamente es brindar un servicio de justicia digamos y acompañar a los que sí son parte. Y en general eso no está tan discutido digamos que 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, traslado 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, además, dos cuestiones. Por un lado, aquello ya señalado sobre que el hecho de que los afectados no formaran parte de la causa “Mendoza” produjo tensiones en la implementación de la sentencia a partir de su accionar y el de sus defensores. Aun así, cabe remarcar que esta cuestión figura como un gran impedimento para los vecinos que se ven restringidos de participar de diversas instancias –como las audiencias públicas- o de llevar adelante determinadas acciones por su carácter de no parte. Por otro lado, la abogada M. remarcaba como este hecho fue utilizado 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 los afectados. Al entrevistar a uno de los abogados de la Defensoría General de la Ciudad el mismo remarcaba las mismas dificultades causadas por el hecho de que los afectados no fueran parte de la causa y en las graves consecuencias que esto generaba en términos legales y en la implementación para los delegados:

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 del expediente, de hacer una presentación que fue porque hicimos un convenio con la defensoría general, como hicimos como varias estrategias de legitimación desde siempre nos encargamos de que lleguen las cosas al juzgado, de alguna manera más formal, menos formal...

Porque nos parece que es un actor relevante en la causa. Pero digo, es una cosa que tiene un efecto de diseño central que hay que... 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)

En esta entrevista el abogado plantea, además, que su accionar poseía problemas para legitimarse, no sólo por lo señalado por la abogada de la Defensoría General de la Nación sino, particularmente para ellos, porque su organismo tenía competencia en la ciudad de Buenos Aires y no a nivel federal -cuando la causa “Mendoza” se tramita en este último-. Es por esta razón que se firmó en el 2014 un convenio entre ambos actores, constituyendo una estrategia tanto para abordar de manera más profunda y efectiva los casos de sus territorios –una tomaría los casos de la Provincia de Buenos Aires y la otra los correspondientes a la CABA-, como para saldar las discusiones con el Juzgado Federal de Morón en torno a la legitimidad de que la Defensa Pública de la CABA interviniera en un fuero federal. En ambos organismos se conformaron equipos específicos que tomaban el caso “Riachuelo”. En el fuero federal, la Defensoría Federal en quien había recaído la causa por ser la correspondiente al Juzgado Federal de Morón fue apoyada por un grupo de la sede central de la Defensoría General de la Nación⁷⁷ para trabajar exclusivamente con el “caso Riachuelo”. La Defensoría General de la Ciudad venía organizándose por programas específicos, uno de los cuales trabajó sobre la causa “Mendoza” en la CABA.

Los delegados concibieron a las herramientas jurídicas de las que disponían como centrales en las negociaciones con los actores estatales, en el contexto ya caracterizado, reforzado por las especificidades de la judicialización de los conflictos villeros en la CABA y por el fuerte accionar -que caracterizó ese proceso más general- de fuerte intervención territorial de los organismos de la defensa pública en el barrio. A estas prácticas subyacía una *confianza* en las potencialidades de la justicia como el ámbito en que se resolvería el conflicto. Como expresaba uno de los abogados de la Defensoría General de la Ciudad y como pudo observarse por lo relatado en las entrevistas a los referentes, esto se vinculaba con la experiencia previa que los representantes tenían con la justicia local, extrapolando sus particularidades –en ese período- para el campo jurídico en su conjunto. El abogado nombrado señalaba la sorpresa que le generaba esta apuesta aun cuando no se correspondía con las características que el observaba en la justicia federal:

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

⁷⁷ 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 un equipo especial para tomar el “caso Riachuelo” dadas sus características particulares y gran complejidad, que trabajó también sobre el caso.

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. Como expresa Manuel, uno de los referentes entrevistados, para ellos la judicialización del conflicto del que eran protagonistas suponía una ventaja frente a otros en los que se habían enfrentado al gobierno local:

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)

Como se desprende de las palabras del entrevistado, o los delegados realizaban una distinción en la que la justicia estaba “más allá” o “por fuera” de “la política”. En consecuencia, la arena judicial era percibida como portadora de mayor legitimidad y credibilidad que el Poderes Legislativo y el Ejecutivo, como lo plantea otro de los representantes barriales:

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 cita Claudio se observa cómo el entrevistado refiere explícitamente al Poder Ejecutivo porteño como “poder político”, diferenciándolo del campo judicial. 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 afirma 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). El poder judicial cumplía para los delegados, por lo tanto, un rol de “control” o de “policía” sobre el Poder Ejecutivo porteño frente a la ausencia de políticas públicas en el barrio. Esta percepción sobre la relación entre los poderes públicos se refleja en el relato de Beatriz:

La Defensoría va informando, les van contando que es, para que es a los delegados. Ellos van escribiendo por escrito verdad, y después hacen un alta y se presenta allá en el juzgado y ahí, el juzgado pelea otra vez con el gobierno del IVC. (Beatriz, 2016)

Por otra parte, los delegados afirmaban en su discurso que otra de las ventajas de la judicialización del conflicto lo constituía la *visibilización* de problemáticas ya reconocidas en el barrio –como la vivienda y la contaminación- hacia el masivo que estar enmarcados en una causa judicial producía (Smulovitz, 2008). Este proceso es expresado por Mabel cuando afirma 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 constituido una presión para que el Poder Ejecutivo actúe en pos de resolverla:

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)

Por otra parte, los delegados señalaban que la causa judicial y sus fundamentos habían generado procesos de *aprendizaje* –como esbozamos en el capítulo 2- en relación a, entre otras cosas, la cuestión ambiental en el Riachuelo, como lo señala Manuel:

Bueno, desde la manda judicial de la Corte Suprema, donde la Corte Suprema se pone firme y castiga al Estado Nacional, al Estado Provincial - o sea Provincia de Buenos Aires -, y al Estado de la Ciudad de Buenos Aires, es donde esto impacta. Y bueno, ahí aparecieron los verdaderos estudios sobre la salud, los estudios ambientales, y bueno, ahí explotó un drama en donde el plomo, por ejemplo, el plomo en sangre, es uno de los grandes factores de riesgo para la salud, para una enorme comunidad. El plomo es un metal que está en la naturaleza, pero también desde la naturaleza es un metal que es nocivo para la salud desde lo neurotóxico. O sea, yo tuve que aprender todo esto desde, a ver, la razón de saber porque, en su momento, me sacaban. Antes desconocía" (Manuel, 2016)

También vemos un aprendizaje de formas de acción colectiva dentro del ámbito jurídico y del funcionamiento interno del mismo. 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 afectados⁷⁸. Los mismos accedieron de manera más democrática a las cortes por la provisión por parte de las instituciones que llevan adelante el litigio –en este caso principalmente la Defensoría General de la Ciudad- de habilidades profesionales y saberes técnicos que les permitían participar de manera más activa en la arena judicial. La existencia de estos actores presentó una destacada disponibilidad de recursos estratégicos en la conformación de acciones colectivas de protesta que utilizaban al derecho como herramienta (Smulovitz, 2008). Desde la organización barrial se concertaron acciones entre los habitantes de la villa y redes de activistas jurídicos en función de objetivos comunes. El rol de estos activistas –que forman parte del Estado- superó el del acompañamiento legal, como se ha señalado en el capítulo anterior, participando en la organización y conformación de la organización barrial muy activas.

Además de intervenir en las instancias –ya caracterizadas- de diálogo con el Poder Ejecutivo, estos abogados fueron imprescindibles para la estrategia legal de los delegados y su vinculación con los actores judiciales que participaban del conflicto: la

⁷⁸ Desarrollaremos con mayor profundidad las cuestiones vinculadas a los *aprendizajes* de los delegados en el conflicto en los siguientes apartados.

CSJN y los Juzgados Federales a cargo de la ejecución de la sentencia. Es preciso remarcar que ambos juzgados eran de competencia penal, por lo que cabe asumir que no contaba con personal formado en cuestiones habitacionales ni de derecho ambiental. El Juzgado Federal de Morón específicamente, a cargo de la ejecución de las relocalizaciones, no fue reforzado con más personal ni presupuesto a lo largo de los años en que se desarrolló la causa (FARN, 2014) lo cual dificultó su accionar. Más allá de estas cuestiones, se generaron escasas instancias de diálogo desde este espacio con las organizaciones barriales. En unas pocas ocasiones el cuerpo de delegados de la Villa 21-24 tuvo reuniones con este actor directamente por fuera de las “mesas de trabajo”. Los delegados reclamaban que era difícil acceder a las mismas por los largos viajes que suponía, y que, además de que no eran atendidos por el juez sino por funcionarios de menor jerarquía.

Por otra parte, existieron acciones del cuerpo de delegados dirigidas a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Al no ser “parte” de la causa, los afectados no podían participar de las audiencias públicas convocadas por el supremo tribunal -de forma muy discontinua-, en la que la “participación de la sociedad civil” apareció solamente en los informes y datos presentados por el Cuerpo Colegiado. Además de la presentación de notas, informes elaborados por la Defensoría General de la Ciudad y de los pedidos de que el Poder Ejecutivo presentara informes del avance de las obras, los delegados decidieron realizar una acción puntual que estaba por fuera de las convenciones y normas del Poder Judicial, consistente en acercarle semanalmente a su despacho al Presidente de la CSJN una nota con las demandas del cuerpo de delegados de la villa 21-24. Ante la repetición de esta práctica –persistente por un largo período de tiempo-, la respuesta del Poder Judicial fue el pedido de informes al Poder Ejecutivo o la exigencia de mayor celeridad en el avance de las políticas públicas involucradas en la sentencia. En el siguiente fragmento de entrevista, Claudio relata esta estrategia y también plantea las tensiones generadas por la cuestión ya planteada de que los afectados no eran parte de la causa judicial:

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 atendió la, todos 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)

En este accionar puntual y en la elaboración y entrega en general de escritos a las distintas instancias del Poder Judicial el rol de la Defensoría General de la Ciudad, como se ha dicho más arriba, fue central. En el escenario presentado, este repertorio de acciones en las instancias judiciales se conformó 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 constituyó como una importante modalidad de intervención para los actores sociales en la arena judicial.

En su trabajo “La política por otros medios”, Smulovitz 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” (2008: 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 los afectados a la vez que el campo judicial se presentaba como aquel en el que era más factible que se atiendan sus demandas. De esta manera expresa Claudio las potencialidades que se le adjudicaban al Poder Judicial desde la organización barrial:

Sabemos que es una herramienta, una herramienta jurídica. Tiene el peso de una herramienta jurídica porque firman ellos como Estado, nosotros como delegados, y firman nuestros asesores, por lo tanto, ese peso jurídico no pueden obviarlo (se refiere al Poder Ejecutivo local). Para nosotros es muy importante, estamos, nos estamos defendiendo, hemos aprendido a defendernos, hemos aprendido y hemos logrado que el Estado acepte que el derecho es nuestro, y que lo tienen que valorar. (Claudio, 2015)

Esta preponderancia de las acciones consensuadas por el cuerpo de delegados en el ámbito judicial también se expresaba en las reuniones y asambleas barriales en las que la mayoría de las estrategias a seguir que se discutían tenían que ver con esa arena y con la negociación en el marco de las “mesas de trabajo” con el IVC. De estos debates también se desprendía la percepción de que existían fuertes diferencias entre los *tiempos* de la justicia, los del Poder Ejecutivo y los del barrio.

Más allá de estas representaciones sociales predominantemente positivas sobre la justicia y el Poder Judicial, a lo largo del tiempo y del –lento- avance de las relocalizaciones los delegados destacaban algunas debilidades del campo jurídico y su funcionamiento. Las mismas se relacionaban, en buena medida, con la falta de conocimiento por parte de los jueces del territorio y sus problemáticas además de con la lentitud de funcionamiento y por lo tanto ineficacia en atender las urgencias en el barrio del Juzgado Federal a cargo de la ejecución de la sentencia. Finalmente, algunos de los referentes planteaban que existían similitudes entre su funcionamiento y lógicas de vinculación con los barrios con aquellas del Poder Ejecutivo que ya conocían por sus experiencias previas. La potencialidad de la judicialización del conflicto comenzaba lentamente a ser adjudicada, más allá de a “la justicia” en sí, a la movilización colectiva de la que fuera capaz la organización barrial y del accionar de sus miembros, como lo detalla esta delegada:

Entrevistado: Es la misma dinámica (se refiere a las del Poder Judicial y el Ejecutivo).. Yo no sé dónde es más dinámico o no, por todos los procesos que pasamos a lo largo de este tiempo... Porque es la verdad. Yo creo que, y creía, que era algo más serio en el Juzgado que en el IVC. Y me di cuenta que creo que, si vos me decís hoy, hoy, de la última que fuimos del Juzgado, y yo creo que hoy es más seria la del IVC que la del Juzgado. Vos vas a un Juzgado y no te atiende el Juez que corresponde, y te atiende la Secretaria, o sale Manolo

o Juan Pepe y dice "bueno, el juez hoy no puede porque...". ¡O sea, nunca pudo el tipo!

Entrevistador: Claro o sea nunca se juntaron con él, con Rodríguez...

Entrevistado: ¡Nunca, nunca! Era sí, ponele hasta hoy, llegamos a la mañana y no, le surgió no sé... Entonces de entrada entrás con los tapones de punta porque es una falta de respeto, después que te encontrás con un pelotudo que dice pelotudeces porque ni siquiera conocen acá que vienen dos minutos, se hacen los que no sé qué y se hacen que saben todo cuando no saben un carajo, porque en realidad acá lo tenés que vivir, lo tenés que vivir todos los días. Y ellos no tienen la menor idea. (María, 2016)

De esta manera se combinaron a lo largo del proceso una confianza en el ámbito judicial marcada por las experiencias previas de los delegados con la justicia capitalina y por el accionar de los organismos de las defensorías, con ciertas tensiones y limitantes que los referentes vieron aparecer en el desarrollo mismo de la implementación de la causa y en su -débil- relación con los actores judiciales determinantes en la causa "Mendoza" –la CSJN y el Juzgado Federal, primero de Quilmes y luego de Morón-.

La elaboración de una ley

"Hemos llegado hasta la Suprema Corte, y por eso a Dios gracias tenemos los lotes alrededor de la villa para que los chicos no sufran el arraigo ni nosotros tampoco.... Los que estamos enfermos tenemos la salita, el hospital, hemos conseguido los terrenos, porque ni eso puede decir ni ACUMAR; ni el IVC, nosotros les dimos los terrenos. Nosotros los buscamos, nosotros peleamos por los terrenos, y Dios gracias, unánimemente la ley surgió a favor de nosotros. Por eso es que tenemos asegurados los terrenos, no las viviendas, porque eso está muy verde." (Jaime, 2016)

Como ya hemos planteado en la introducción de este capítulo, el cuerpo de delegados de la Villa 21-24 también llevó adelante acciones colectivas en el ámbito legislativo porteño. Las demandas centrales de la organización barrial –la localización y los materiales y formas de construcción de las nuevas viviendas- fueron cristalizadas en la elaboración de un proyecto de ley con el asesoramiento de sus abogados y de la ONG ya nombrada. La ley N° 5172 (ver anexo) fue finalmente sancionada a fines de 2014 por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 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 de negociación con el IVC que venían desarrollando.

El proyecto de ley tenía por objetivo que las siguientes relocalizaciones –las de las 1114 familias que no tenían terrenos definidos- 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 1334 que aparecían en el Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos en Riesgo

Ambiental de la CMR. La posibilidad de que la ley se sancione representaba para los delegados la posibilidad de no sufrir el desarraigo brutal que habían supuesto las primeras etapas de las mudanzas y la oportunidad de incidir en la elección de *donde* habitar en la ciudad. El delegado citado a continuación, además, señala una continuación entre esta demanda 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).

El proceso de elaboración del proyecto de ley implicó por una parte presionar al Poder Ejecutivo en las mesas de trabajo y, además, una estrategia activa y dinámica hacia el Poder Legislativo porteño, reuniéndose con los diferentes funcionarios y aprendiendo sus dinámicas y las formas en que se elaboraban y redactaban los proyectos. El cuerpo de delegados participó de audiencias públicas, relevó terrenos cercanos al barrio para evaluar cuales eran plausibles de ser incorporados al proyecto y tuvieron reuniones con legisladores de todos los bloques políticos a partir del 2011 hasta que la ley fue finalmente sancionada a fines del año 2014.

En la elaboración del proyecto de ley los delegados tomaron en cuenta ciertos antecedentes. Más allá de estos, es preciso remarcar que diversas leyes habían sido sancionadas en la Legislatura porteña abordando las problemáticas habitacionales de las villas en años anteriores⁷⁹, con lo cual los delegados tenían conocimiento de que el ámbito legislativo era un campo en el que se podían disputar ciertas reivindicaciones, pero también sus límites en tanto no se habían producido avances sustanciales en relación a lo establecido por estas normativas. 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

⁷⁹ Como, por ejemplo: la Ley 148 en 1999 de urbanización participativa de las villas (basada en el art. 31 de la Constitución de la CABA que estipula como principio la radicación, la participación y la promoción de formas de autogestión del hábitat popular), la Ley 3343 en 2009 de urbanización de la villa 31 – 31bis y la Ley 1770 en 2005 de urbanización de la villa 20.

una acción de amparo, a la que se hizo lugar frenando la venta⁸⁰. 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.

Además de considerar estos antecedentes, los delegados realizaron por sus propios medios y con el apoyo y participación de la ONG nombrada y de la Defensoría General de la Ciudad relevamientos de los terrenos disponibles o en desuso dentro de un perímetro marcado –cercano al barrio- y averiguaron quiénes eran sus propietarios y sus categorías en el Código de Planeamiento de la CABA, entre otras variables, para demostrar que era posible ser reubicados dentro de su comuna. Los referentes, como se expresa en la cita a continuación, tenían conocimiento previamente de algunos de estos lotes y utilizaron el mismo junto al apoyo técnico de las instituciones nombradas para contraponer su proyecto al del Estado local:

"No, pero no hay terrenos" y que se yo" (se refiere a que eso se afirmaba desde el Poder Ejecutivo). Y esto te estoy hablando fue tres años más o menos de lucha, cuatro. Dijimos, ¿Cómo que no hay terrenos? Hay un montón de terrenos que son del Estado. Empezamos a buscar los terrenos nosotros. Les llevamos un plano con los nombres de los terrenos. Hasta acá, el que está al lado de la verificadora también es de la ciudad. Y ellos dijeron "guau". Todas las veces que nos pusieron trabas... Por eso te digo, fue una lucha constante. Siempre fue mucho. (María, 2016)

En la redacción del proyecto la organización barrial buscó el apoyo de diversas instituciones del barrio –sociales, políticas, religiosas como la Junta Vecinal, la Iglesia de Caacupé y las escuelas del distrito- para que apoyaran el proyecto. Por otra parte, los delegados se acercaron a la Legislatura porteña y se reunieron con representantes de los diversos bloques políticos para procurar que la ley fuera aprobada. Como se desprende del fragmento de entrevista citado más arriba y del que copiamos a continuación, los representantes barriales veían en el Poder Ejecutivo porteño una "falta de voluntad" en apoyar o aportar información al proyecto de ley:

Antes de ver como armar la ley dijimos como, vamos a ver, buscamos los terrenos, descubrimos los terrenos (con énfasis), porque nosotros les descubrimos esos terrenos que a lo mejor los tenían pensados para otra cosa... Y date cuenta... Tacconi nomás, una parte es propiedad de una diputada. Cuando yo le fui le dije (se refiere a un funcionario del IVC) "mirá amigo Tacconi es del Gobierno de la Ciudad, no me podés decir que no". Me dijo "No... Buscalo, fijate". Pasó como un año y me dice, "vos tenías razón, si yo estuve en un sistema donde figuraba que eso era del Gobierno de la Ciudad." (Marcelo, 2015)

La ley sancionada suponía la rezonificación de cinco terrenos dentro de un perímetro cercano a la villa: "La norma obliga al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a disponer de tierras fiscales o gestionar los acuerdos o financiamiento para la adquisición de predios para la urbanización de villas o asentamientos o casos de relocalización total o parcial de población existente en las mismas condiciones de alto

⁸⁰ Boletín Oficial del 14 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/#>

riesgo ambiental”⁸¹. Los terrenos eran en su mayoría del GCABA, algunos del Gobierno Nacional y uno debió ser expropiado. Dos legisladoras pertenecientes al partido con la mayoría en la oposición en la Legislatura porteña asistieron a algunas de las reuniones de delegados planteando su apoyo al proyecto, frente a lo cual varios de los representantes de los afectados reclamaron que era necesario su apoyo sostenido en el tiempo y no solamente en el momento puntual en que se hallaban. Se realizó, además, una audiencia pública en la Legislatura sobre el proyecto de ley, que contó con la presencia y exposición de todos los delegados, sus representantes legales, y el apoyo de diversas instituciones del barrio como la Iglesia y las escuelas, así como del gremio de docentes de la CABA, y miembros de la Junta Vecinal de la villa 21 - 24.

Los referentes vieron en esta ley, por lo tanto, una cristalización de sus luchas y la posibilidad de alcanzar la garantía de ciertos derechos –cuya disputa excedía el conflicto puntual de las relocalizaciones- (*“en este proceso está implícita nuestra lucha, la de los delegados, la del cuerpo de delegados por el camino de sirga” – Claudio, 2015-*). Esta percepción suponía que normas jurídicas que resultaban generalmente “distantes” en relación a la experiencia cotidiana de estos sectores de la población fueran llevadas a situaciones concretas en los conflictos (Azuela de la Cueva, 2006; Melé, 2003). Este tipo de fenómenos fueron definidos como uno de los efectos posibles de los conflictos urbano ambientales; la *“actualización local del derecho”* (Azuela de la Cueva y Mussetta, 2009; Melé, 2003). Esta supuso que los vecinos tomaran los derechos formulados en abstracto 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 de los actores –en este caso tanto la organización barrial como los abogados de la Defensoría General de la Ciudad -.

Por medio del concepto citado de “actualización local del derecho”, Patrice Melé (2003; 2011) y Antonio Azuela de la Cueva (2006; 2014) buscaron 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). Esta perspectiva permite superar aquella en la que sólo se analiza si las normas se cumplen o no. Cuando se observa como 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). Para los delegados de la Villa 21 - 24 el campo jurídico se conformó como el ámbito central y con más potencial al que llevar sus demandas y en el cual desarrollar sus repertorios de acción, actuando en las instancias judiciales a las que tuvieron acceso y traduciendo sus demandas en términos de derechos y legislación específica. A continuación, se presenta un mapa con los terrenos que, según lo dictaminado por la ley N° 5172, serían destinados a viviendas para la villa 21-24 de Barracas:

⁸¹ ACUMAR (s.f.): “Se aprobó una ley para relocalizar a las familias del camino de sirga”. Recuperado de: <http://www.acumar.gov.ar/novedades/1369/se-aprobo-una-ley-pararelocalizar-a-familias-del-camino-de-sirga->



Mapa 5: 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)

El proceso de elaboración de la ley y las demandas que la sostenían generaron cambios en los criterios que regirían de ahí en más el orden de las relocalizaciones. De un fundamento basado en la vulnerabilidad ambiental y habitacional se pasó a tomar en cuenta como dimensión central el respeto por la cercanía de las nuevas viviendas con el "centro de vida" de los afectados. Por lo tanto, cada sector del "camino de sirga" se mudaría a los lotes más próximos, sin importar el orden en que las mismas se construyeran. Por ejemplo, el sector de "San Blas", ubicado sobre la calle Zavaleta –en el extremo de la villa lindante con Nueva Pompeya– se mudaría a la obra de "Mundo Grúa", ubicada exactamente frente a este sector del barrio. Las mudanzas ahora tenían como objetivo generar la menor cantidad de cambios y de desarraigo posible en los afectados como lo expresaba esta delegada al ser entrevistada:

A ver. Si se mudan a Osvaldo Cruz y Luna va al mismo colegio, va al mismo comedor, hace su misma vida social, y después bueno toda su actividad normalmente. El que se muda acá a Horma y Agustín Magaldi, ¡Lo mismo! Y bueno fue una discusión y la ganamos. Y bueno todas las próximas relocalizaciones ahora, que ya son acá muy sectoriales, muy cerquita. (María, 2016)

Se desprende también de este fragmento que hubo claras transformaciones en los sentidos que se le adjudicaron a las relocalizaciones a partir de estas acciones colectivas que el cuerpo de delegados llevó adelante ante los tres poderes del Estado con diversas estrategias, poniendo en juego experiencias previas y nuevos aprendizajes. Subyacía a estos procesos una estructuración de las demandas alrededor de ciertas representaciones sobre los derechos a la vivienda, a la ciudad, al ambiente producto de la superposición de concepciones arraigadas sobre estas cuestiones con un cada vez más presente “discurso de derechos”.



Foto 11: "Mundo Grúa", una de las obras para las nuevas viviendas de los habitantes del "camino de sirga" de la Villa 21-24 desde San Blas, uno de sus sectores (Carla Fainstein, 2016)



Foto 12: La Villa 21-24 y las obras de "Mundo Grúa" (Carla Fainstein, 2016)

5. Sentidos, demandas y derechos: la relocalización como integración a la ciudad

"Hoy estamos peleando el derecho a tener un lugar mejor para siempre" (Parte 1)

Claudio

"Yo quiero pagar (mi vivienda), vivir dignamente" (Ana)

Las relocalizaciones, como procesos simbólicos y sociales se construyeron en este "segundo momento", como se ha señalado, en oposición a la caracterización que los delegados habían realizado de las primeras etapas de las mudanzas. A su vez, desde la organización barrial se clarificaron y ordenaron una serie de demandas que también se definieron en base a sus experiencias previas y en contraposición a lo que ya había acontecido. A partir de estas transformaciones y de la consolidación de la organización barrial en torno a ellas se logró imponer ciertas modificaciones a los diseños originales de la política vinculadas centralmente a la localización y la forma constructiva de las nuevas viviendas⁸².

La reconfiguración del sentido de las relocalizaciones

Las reubicaciones comenzaron a considerarse en este "segundo momento" como una posibilidad de saldar demandas que eran centrales en las trayectorias de lucha y organización de los sectores villeros porteños referidos a su integración y localización en la ciudad, el acceso a la vivienda y a una ciudadanía "como la de cualquier otro" (Claudio, 2014). Esta resignificación del proceso supuso la creciente concepción por parte de los referentes de sí mismos como *sujetos de derecho*, reforzado por el hecho de formar parte de una causa judicial y del accionar en el territorio de las experiencias jurídicas de proximidad ya citadas. Los delegados utilizaron en ese contexto el lenguaje de la ley para enmarcar sus demandas. Por una parte, por la gran eficacia simbólica del derecho y por otra por considerar que en ese

⁸² Otra de las demandas –ya presentes en relación a las obras del Complejo Habitacional "Padre Mugica" pero que aparecieron con más fuerza para las nuevas construcciones se vinculó con el pedido de incorporación de mano de obra del barrio organizada en cooperativas a las mismas.

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* (Delamata, Sethman y Ricciardi, 2014; Snow, 2004) supuso la organización y guía de sus prácticas y de los sucesos del conflicto dentro de esos términos o marcos. Las demandas de la organización barrial eran desde entonces fundamentadas y respaldadas por la existencia de legislaciones que estipulaban su garantía, como lo expresa uno de los delegados:

Nosotros lo 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)

Con la implementación de la política y consolidación de la organización barrial comenzaron a ponerse en juego diversas visiones de los actores sobre las relocalizaciones, las cuales fueron resignificadas desde el cuerpo de delegados. Frente a una percepción de las primeras mudanzas como “erradicaciones” injustas que imponían la necesidad de que los actores se organicen y movilicen (Snow, 2004), las futuras relocalizaciones eran vistas como portadoras de un potencial que les permitiría el acceso a ciertos derechos largamente incumplido por el Estado. Se dejaba traslucir en las entrevistas a los delegados como se había transitado desde un rechazo rotundo a las relocalizaciones en sí a su aceptación y re –definición como un proceso reivindicativo. De esta manera, los representantes expresaban cierta concepción de que haber “aceptado de buena voluntad” las mudanzas les daba una ventaja o mayor poder en las negociaciones con el IVC y un *derecho* a que las reubicaciones se realizaran de diferente manera que aquellas realizadas al “Mugica”. Frente a la necesidad del gobierno local de llevar adelante la política pública para cumplir con la sentencia judicial, la “disposición a colaborar” del cuerpo de delegados los plantaba, según sus relatos, en un lugar “favorable” para dialogar, presentando condicionamientos que resultaban “lógicos”, “legítimos” y “justos”. Vemos aquí un discurso con claras demandas, pero que no confrontaba totalmente con el IVC, sino que buscaban acordar ciertas cuestiones con el organismo. Su presentación de sí mismos como “no – conflictivos” abonaría a estas estrategias, como lo afirmara Claudio:

El Estado es quien necesita liberar esos terrenos. Y nosotros no nos estamos oponiendo. Nosotros estamos aceptando que se libere ese espacio y que se nos relocalice a nosotros. Por lo tanto, ese hecho consideramos que el Estado tiene que atender y tiene que respetar y tiene que valorar el hecho de que se va a retirar casi 5000 personas del borde del Riachuelo acá en Capital Federal, en paz. En paz y sin ningún conflicto. (Claudio, 2015)

En este relato queda claro que en el “segundo momento” del conflicto el cuerpo de delegados aceptó las relocalizaciones y que las cuestiones que comenzaron a discutirse, como se ha afirmado, refieren a su modalidad, como también lo señaló la siguiente delegada al ser entrevistada:

Podés estar o no de acuerdo (con las relocalizaciones), totalmente, pero si la ley así lo manda, justamente por eso, informá, dejá que opinen, si total igual se van a relocalizar (habla del IVC). Nadie está diciendo que no se quiere

relocalizar. Pero, por eso porque no participamos ni nada, pero ya te digo, tal vez estuvimos dormidos, nada, no nos dimos cuenta. (María, 2016)

Como se desprende de estos fragmentos, la organización de los afectados y la existencia de espacios de participación y de discusión con los actores estatales se plantearon como prioritarias para que las mudanzas futuras no fueran “erradicaciones” y para tener la capacidad de introducir ciertas demandas –las ya nombradas-. La misma delegada expone la importancia del diálogo y 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)

A partir de la práctica y de estas redefiniciones se transformaron a lo largo de este “segundo momento” los sentidos de la relocalización. Esto se ve permeado y se co-constituye junto con las nuevas experiencias de organización y de vinculación de los vecinos con los diversos actores estatales que se han analizado en este capítulo. Retomando lo planteado al comenzar este apartado, las relocalizaciones aparecieron para los delegados en este “segundo momento” con potencialidades que se reflejaron en su presentación como una forma posible de acceder a la garantía de ciertos *derechos*. Este lenguaje y discurso novedoso coexistía, sin embargo, con otros fuertemente arraigados, como el de la propiedad privada e individual y ciertas nociones de *merecimiento* que tendieron a tensionar en algunas ocasiones las prácticas de los referentes. Resultaba interesante explorar en cómo se articularon estas nociones sin generar contradicciones profundas que dividieran a la organización barrial. Por ejemplo, uno de los delegados citados más arriba, a la vez que fundamentaba sus demandas en los derechos que poseían los afectados también ponía en juego en su relato nociones de justicia locales vinculadas con la antigüedad de los habitantes del “camino de sirga” en el barrio, como refleja este fragmento de entrevista:

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)

Estas superposiciones de discursos aparentemente contradictorios se retomarán en el análisis de cómo se plantearon concretamente las demandas por el acceso a la vivienda, a la ciudad y al ambiente. En otro orden de cosas, pudo observarse, a partir de los relatos de algunos de los delegados, la introducción del concepto de *ciudadanía* como demanda, y la *integración a la ciudad* como una premisa orientadora, en esta parte del conflicto, de las acciones colectivas del cuerpo de delegados. En este punto, y como ya se ha señalado, los aportes de sus saberes

técnicos y el lenguaje y discurso utilizado por las “experiencias jurídicas de proximidad” intervinientes resultan claves para comprender que estos conceptos hayan sido los utilizados para definir los reclamos del cuerpo de delegados, además del contexto judicial de la CABA ya presentado y las tradiciones históricas del movimiento villero. Las reivindicaciones centrales de este conflicto, por lo tanto, se constituyeron en el conflicto en sí pero también en articulación con experiencias y disputas que iban más allá del mismo. Frente a la *pérdida de derechos* que habían supuesto las primeras relocalizaciones, algunos delegados planteaban que las siguientes debían realizarse en pos de constituirse como “ciudadanos como cualquier otro”, como lo indica uno de los referentes en el siguiente fragmento de su entrevista:

Estamos avalados desde la Constitución como seres humanos, como parte integrante de una sociedad, no nos consideramos ni ciudadanos de cuarta, ni de primera, sino que nos consideramos ciudadanos comunes. Con los mismos derechos y obligaciones que todos los demás. (Manuel, 2015).

Más allá de que estas citas constituyen definiciones de los referentes sobre el concepto de ciudadanía, existe un campo prolífico dentro de las ciencias sociales que aborda estas problemáticas que puede enriquecer nuestro análisis. Buscaremos retomar algunos de sus elementos muy brevemente –ya que la temática excede a este trabajo- para destacar ciertos elementos. Hannah Arendt (en Gunturiz: 2011) definió a la ciudadanía como *el derecho a tener derechos*. La lucha por la misma, según la autora, a la vez que redefine y modifica al Estado, lleva a la constitución de nuevas identidades y de las personas como *sujetos* (Jelin en Gunturiz, 2011). Esta definición buscó alejarse de aquellas derivadas del “liberalismo normativo” ligadas a la figura de los Estados modernos que definían la membresía a una sociedad y, simultáneamente, como proceso social que posibilitaba el acceso a derechos establecidos jurídicamente (Girola y Thomasz, 2016: 3). Más allá de estas perspectivas, este concepto se retoma en tanto “la figura del *ciudadano* se ha conformado como el sujeto político por antonomasia de estas específicas formaciones históricas” (Yannuzzi, 2001 en Girola y Thomasz, 2016: 2), presentando un fuerte componente identitario universalizante y formal (Girola y Thomasz, 2016: 3). A pesar que desde una perspectiva teórica nos alejamos de estas perspectivas, es necesario aclarar que constituyen las hegemónicas dentro de nuestra sociedad. En el ámbito académico distintas visiones criticaron estas posturas planteando por una parte la necesidad de situar histórica, urbano- espacial y políticamente estos procesos y, por el otro, que los mismos constituían *disputas*.

Las mismas se conforman tanto en torno a su definición como alrededor de su ampliación, ya que los distintos sectores sociales acceden a ella de forma diferencial, dando lugar a diversas categorías de ciudadanía. Tapia (2008), afirmó que este tipo de disputas no suelen llevarse a cabo en los espacios tradicionales de la política –el Estado, los partidos políticos-, y que, por medio de las mismas, sectores de la sociedad se integran al ámbito del reconocimiento político *a partir de derechos*. Desde el barrio, el cuerpo de delegados interpeló fuertemente a los actores estatales involucrados –principalmente al IVC y al Poder Judicial y al ACUMAR en menor medida -, con una demanda de ampliación de la ciudadanía y de reconocimiento de sus derechos. El cambio de vivienda paso a concebirse, por lo tanto, como un *rito de pasaje* para convertirse en “ciudadanos” (Cravino, 2012) y como una forma de reconocimiento de la posesión de derechos que no les eran garantizados.

En este sentido y retomando la cita de García Canclini, “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” (1995: 21 en Gunturiz, 2011). Resulta en este punto interesante retomar el concepto de la autora de ciudadanía *sustantiva* –diferente de la ciudadanía formal, que implica la membresía a un Estado Nación-, que supone pensar en la tenencia de derechos y la capacidad de ejercerlos con un cierto grado de participación (Gunturiz, 2011). Ésta parece ser la concepción presente en los discursos de los delegados, en los que la participación en los procesos resulta central para pensarse a ellos mismos como sujetos de derecho y ciudadanos. En el caso analizado, el acceso a la ciudadanía “plena” se vinculaba centralmente con las dimensiones de la vivienda y el hábitat; de lo *urbano*, a lo que se accedería mediante acciones en el ámbito de la ley –tanto el Poder Judicial como el Poder Legislativo– y el aprendizaje por parte de los habitantes de las villas de sus derechos, constituyendo un mecanismo diferenciado del acceso tradicional a la ciudadanía por medio del trabajo formal.

Los discursos que giran alrededor de estas problemáticas no son unívocas y coexisten en el barrio con otras nociones, como ya se ha señalado, que relacionaban estas cuestiones con un “merecimiento”, vinculada con la antigüedad de los afectados en el barrio pero también sustentado en el reconocimiento de que “lo justo” era el acceso a sus reivindicaciones a través del mercado⁸³. De esta manera vemos en los discursos de los delegados como coexisten representaciones sobre sus derechos con criterios de merecimiento vinculados al acceso a la vivienda mediante el pago –es decir a la propiedad individual- como forma legítima de satisfacer esa demanda (“*Yo creo que el sueño de cualquier hogar es ser dueño*”, Manuel, 2015), como expresan estos delegados con distintos matices:

Queremos pagar la luz, el agua, el impuesto, queremos ser parte integrante de una sociedad desde lo ciudadano con los mismos deberes, obligaciones y beneficios que cualquier otro de cualquier lugar de la ciudad. (Manuel, 2015)

Yo creo que un alto porcentaje de vecinos sí, querría cambiar de status, es un cambio de status social, que te llegue el correo y te toque el timbre y te manden una carta, una citación, un telegrama, ya cambia... Acá, correo no entra... Y el hecho de que bueno, el sueño de cualquier hogar es ser dueño de su hogar. Yo creo que eso animaría a que muchísimos vecinos deseen relocalizados.” (Manuel)

Y al menos yo en mi forma de pensar me gustaría pagar porque yo quiero las cosas, soy muy derecha. Porque al final si no lo pagás no es tuyo. Por más

⁸³ Estas cuestiones se vinculan con procesos preexistentes que exceden lo abordado por esta tesis, pero que se vinculan con los modelos de “ciudadanía restringida” impuestos en la década del noventa con el modelo neoliberal en nuestro país, en el que, por una parte, se pusieron en cuestión la universalidad de ciertos derechos (como la educación y la salud). Por el otro, 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 se realizaba ahora por medio del mercado. P4 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).

de que la abogada estaba contando que ahora lo que los reubicaron que muchos no pagan dice. y le digo y que va a pasar con ellos, yo le pregunté. Y me dijo "no el IVC nunca hizo un desalojo" me dijo. Pero no es tuyo. No podés vender, no podés hacer nada. (Raquel, 2016)

Yo quiero vivir dignamente, quiero pagar (la vivienda). (Ana, 2016)

Podría afirmarse también que los entrevistados hacen propios en cierta medida los estigmas construidos en torno a los habitantes de las villas —que en numerosas ocasiones se relacionan con que “usurpan” terrenos o con el no pago de los servicios públicos—, utilizando como argumento para legitimar sus demandas que ellos desean salir de ese estado de situación y pagar por sus viviendas “al igual que todo el mundo”. Observamos, así, un cierto *continuum* en el que se superponían discursos que son en apariencia contradictorios. 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 pasando al ámbito de lo “formal”. De hecho, de algunas de las entrevistas se desprende que este se constituyó como un argumento para reforzar que las viviendas debían ser de calidad, definitivas y atender a las necesidades particulares de los afectados, como se desprende de la entrevista de uno de los referentes entrevistados:

Gracias a Dios, hemos logrado el cuerpo de delegados otra victoria más para hacer los departamentos como en los tiempos viejos: De ladrillo, de losa, ¡Como corresponde! Si lo van a cobrar. No es que nos regalan algo: nos sacan de acá para regalarnos algo... ¡No! Nos sacaron de acá y vamos a tener que ir a pagar. Nada nos regalan. Y todavía nos van a hacer pagar algo que cuando lo empiecen a cobrar ya va a estar destruido. (Jaime, 2016)

Además de constituir un argumento que le daba mayor legitimidad a sus demandas, la voluntad de los referentes por “pagar” también constituyó una afirmación y muestra de su “buena voluntad” ante el gobierno local para negociar los condicionamientos que buscaban introducir en la política pública. Buscaremos a continuación indagar específicamente en las definiciones que subyacen a las demandas que guían el accionar de la organización barrial, dilucidando las representaciones sociales sobre la vivienda, la localización de las mismas, el ambiente y la salud, considerando que los derechos no constituyen todos homogéneos, sino que pueden generarse tensiones entre los mismos (Merlinsky, 2013).

Los derechos a la vivienda, al hábitat y al espacio urbano

Pero bueno, de todos modos, nosotros hacemos valer el derecho individual y colectivo que está manifestado en las constituciones: en la constitución nacional y en la constitución de la ciudad está manifiestamente aclarado ahí que el Estado tiene que si o si satisfacer la demanda de la gente humilde de una vivienda digna, de una vivienda que sea durable en el tiempo. (Claudio, 2015)

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” se constituyó como el reclamo central. Las luchas por la vivienda, el hábitat y la tierra han sido los ejes históricos de las disputas dadas desde las villas de

la ciudad. Estas experiencias se articularon con fuerza en el caso estudiado, conformándose como el principal fundamento de las prácticas de la organización barrial –y no así el derecho al ambiente, problema estructurante de la causa “Mendoza”-. A continuación, buscaremos desagregar las dimensiones que constituían para los delegados al derecho a la vivienda, el hábitat y al espacio urbano en el marco de las relocalizaciones.

“Que sea para siempre”

En primer lugar, se destacaban en los relatos las demandas sobre la calidad constructiva que debían tener las viviendas. Surge en las entrevistas la referencia a la importancia de la dimensión *material* de las mismas. Las problemáticas surgidas en los complejos habitacionales, que se vincularon con la mala calidad constructiva, se utilizaron para remarcar, en contraposición, cómo debían ser las viviendas por construir. Por esta razón, se planteó en informes, notas y mesas de trabajo el reclamo de que los delegados y sus asesores legales pudieran realizar un seguimiento del avance de las obras, que debían ser realizadas con el método “tradicional” de construcción. Esta reivindicación se vinculaba, además, con la formación particular de muchos de los propios referentes, que habían trabajado toda su vida en oficios vinculados con la construcción, basando sus pedidos en su propia experiencia, como lo presentaron los siguientes delegados al ser entrevistados:

También estamos peleando que, históricamente la villa nutrió a las empresas constructoras de obreras, el 80% de los habitantes de la villa 21 - 24, es obrero, es albañil, carpintero, armador. O sea que sabe lo que es la construcción. Y bueno muchos tienen una mirada despectiva hacia este sistema constructivo (se refiere al utilizado en el Complejo Habitacional “Padre Mugica”) porque bueno, acá tenemos gente que ha construido el edificio anexo del Congreso, por ejemplo, en mi caso, yo estuve trabajando ahí así que yo sé lo que es una carpintería, un hormigón, se lo que es algo que va a perdurar realmente con el tiempo, queremos que sea una verdadera garantía. (Manuel, 2015)

Mira para mí me tendrían que dejar pasar cada 10 días, o 15 días a ver como la están construyendo. (...) Porque nosotros sabemos, yo sé bastante, porque también tengo amigos dentro de la villa que saben mucho más que yo. No es necesario un asistente, hablan de Sorín (ex decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA), que se yo. Yo les digo, dejate de joder con Sorín, si yo sé bien que material le van a hacer, cuanto le va a durar, que esto que lo otro. (Marcelo, 2015)

En esta última cita se expresa aquello que fue demandado en relación al *control* de las obras que quería llevarse adelante desde el cuerpo de delegados. El siguiente fragmento de la entrevista realizada a Blas, uno de los representantes del “camino de sirga” que había trabajado toda su vida como albañil permite reflejar estas cuestiones en las que se entrelaza con el conflicto específico de las mudanzas su experiencia previa como trabajador:

Que sea tradicional nomás, que no sea como están haciendo acá porque yo la otra vuelta de lejos nomás miré... Todavía no terminaron y ya tiene humedad la pared de la parte de adentro acá en Mundo Grúa. Eso yo le dije la otra vuelta cuando tuvimos mesa de reunión con los arquitectos le dije.... Esto pasa

porque no le dan importancia... "Dale dale, hacé así nomás" y el capataz que controla no le da importancia al laburo y vos tenés que controlar como se está haciendo el laburo para que te salga bien... Más todavía si vos lo apurás... No te van a hacer bien..." (Blas, 2016)

Además de la cuestión de los materiales, surgía en los discursos de los delegados la importancia de que las viviendas sean diseñadas considerando las necesidades de sus futuros habitantes –en contraposición a los modelos predefinidos del “Mugica”-, razón por la cual la participación resultaba un elemento central para que el proceso sea “exitoso”. También se desprendía de algunas entrevistas la importancia de las cualidades estéticas de las nuevas viviendas, es decir, de que sean *bellas* (“*Pero a mí me gusta la limpieza, las cosas lindas, a quien no le gusta, ¿Verdad?*”, Beatriz, 2016). Para los referentes, en la construcción de vivienda social en general (“vivienda para pobres”, Marcelo, 2015) no se consideraba esta dimensión en cuenta por ser sus destinatarios pertenecientes a sectores populares. Estas cuestiones fueron consideradas por Victor Pelli (2004) al trabajar sobre la variable estética en la construcción de vivienda social. El autor planteó que la vivienda constituye un modo de expresión de la identidad, por lo que mudarse a unidades que no fueron elegidas y que además no fueron diseñadas por sus destinatarios les quita esa posibilidad. En consecuencia, la cuestión estética debe ser retomada en las políticas públicas de vivienda social y construida en diálogo y con la participación de aquellos que luego las habitarán.

Por otra parte, se constituyó el reclamo a partir de los problemas ocurridos en los departamentos de Villa Lugano de que las nuevas unidades habitacionales debían ser tomadas, además de como lugares de residencia, como espacios *productivos*, ya que muchos de los afectados utilizaban sus casas para desarrollar distintas actividades económicas –como talleres, almacenes, kioscos, entre otros-, como lo expresaba uno de los delegados al ser entrevistado:

Se tienen que tener en cuenta muchas cosas que no se tuvieron en consideración en ese momento (se refiere a las mudanzas a Villa Lugano). Acá tenemos por ser villa tenemos mucha gente cartonera, y no contemplaron eso. Al ser villa, tendrían que haber tenido en cuenta que hay muchas ventanitas comerciales, que tampoco se tuvo en cuenta. En muchos galponcitos trabajaban herrerías, tampoco se tuvo en cuenta. (Jaime, 2016)

El “centro de vida”

Como otra de las dimensiones fundamentales que debía considerarse al construir las nuevas viviendas según los delegados, como hemos desarrollado a lo largo de este capítulo, encontramos la de su *localización*. A esta demanda subyace una concepción de la vivienda como algo que excede lo material y en torno a la cual se articulan un conjunto de relaciones sociales, una “configuración de servicios que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales” (Cravino et. al.: 2012: 133). El *lugar* en que se emplaza la vivienda y la *red* constituida a su alrededor son utilizados como *recursos* en las trayectorias o recorridos personales de sus habitantes. Los discursos de los delegados pueden 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 parece responder que, tanto en las reuniones como en las asambleas y entrevistas, los delegados se refirieron a su barrio como un “centro de vida”, “ámbito o núcleo de vida” o “universo de pertenencia”. Estas representaciones estructuraron, luego, la iniciativa y “victoria” –como relatan los referentes- más importante del cuerpo de delegados: la sanción de la ley N°5172, que estipuló que serían relocalizados a viviendas lindantes a la villa 21-24. Como de esto se desprende, para los afectados la cuestión simbólica, identitaria y social resulta primordial, dimensión que, como hemos afirmado, no ha sido considerada en la implementación de esta política pública y tampoco en los estudios que desde las ciencias sociales se han realizado sobre estos procesos. En el siguiente fragmento, uno de los delegados define cuales serían las cuestiones contempladas en la noción de “centro de vida”, refiriéndose tanto a las redes sociales y familiares como a las instituciones de distinto tipo con las que los vecinos se relacionan:

Tengan en cuenta que las familias, los núcleos familiares están compuestos por todo el árbol digamos, si se quiere, donde están nuestros hijos que ya son padres, nuestros padres, que ya están en otra vivienda, nuestra familia en sí. Nuestros hijos van a las escuelas cercanas a nuestro barrio, nuestros hijos son atendidos en nuestros centros de salud o en los hospitales cercanos. Toda la vida de nuestra gente está dentro de este núcleo territorial digamos. Entonces, nosotros le exigimos al Estado que las viviendas que se vayan a construir para todas las familias que tienen que ser relocalizadas estén cercanas a nuestro barrio. (Claudio, 2014)

Con diferentes matices y expresiones, todos los delegados se refirieron a la importancia de estas cuestiones al ser entrevistados, como puede observarse en las siguientes citas:

Nosotros tenemos un acervo cultural, pertenencia, tenemos nuestra Iglesia, nuestros médicos de cabecera, colectivos que nos dejan en lugares de trabajo, las escuelas donde van nuestros hijos. (Manuel, 2015)

Por la comodidad de los hospitales, de las escuelas... Del arraigo que tenemos los villeros. Porque yo por más que hace 22 años que vivo acá, hace de cuenta que nací acá... Acá nació mi hijo, este chiquito que acaba de entrar recién (se refiere al nieto, que entró antes atravesando el patiecito donde estábamos sentados), mi hija. Entonces es como que es parte de mi carne ya. (Jaime, 2016)

Y, porque en particular yo podría haberme ido, pero nunca quise irme de la villa, nunca pensé en comprarme, irme a otro lado porque todo se formó acá en la villa. Conocí a mi esposa, a mi ex esposa, mis hijos nacieron acá, todos. Bueno, son muchos años de ser villero y muchos años de militancia social dentro de la villa.” (César, 2016)

Hay mucho progreso (en relación a las mesas de trabajo), y más por los terrenos, porque cuando empezó en el 2006 decían que nos mandaban a todos a Provincia (de Buenos Aires). Y gracias a dios se pudieron conseguir los terrenos. Eso fue un trabajo gracias a Dios de todos los compañeros que yo tengo que me contaron que lucharon mucho para conseguir un terreno que sea cerca. Porque eso también tiene que ver cada uno, porque los hijos están

cerca, está la salita cerca, esa era, al menos es mi trauma de siempre, que no me quiero ir lejos, porque a mí me costó mucho... Yo vendo productos, y me costó mucho tener la cantidad de gente que tengo ¿Entendés? Porque gano bien en eso, facturo bien. Es porque ya me conocen todos. (Raquel, 2016)

Se entrelazan en estos relatos la importancia adjudicada por los delegados al *espacio barrial* por cuestiones identitarias, de pertenencia, laborales, sociales, educativas, culturales y políticas, entre otras que resultan imprescindibles, además, para llevar adelante la vida cotidiana en la villa. En este sentido, desde la organización barrial también se buscó negociar con el IVC que en las futuras obras se contemplara lugares para emplazar espacios comunitarios y recreativos como comedores y clubes, lo cual no se había tomado en cuenta en las primeras mudanzas, y el hecho de mudar a cada nuevo complejo grupos de familias que eran vecinas en la villa.

Estas consideraciones nos permiten afirmar que a partir del conflicto de las relocalizaciones en la Villa 21-24 se produjo un *efecto de territorialización* que supuso la constitución de un conjunto de representaciones por medio de la cual los afectados construyeron su relación con su territorio (Melé, 2006; Azuela de la Cueva y Mussetta, 2009), asentada sobre representaciones preexistentes que implicaban un fuerte arraigo al barrio en su conjunto –más allá del sector del “camino de sirga”-. La apropiación simbólica del mismo, que según Melé (2006) suele reforzarse o modificarse con los conflictos sufrió algunas transformaciones. Por una parte, el Estado clasificó un territorio a partir de una política pública que se implementaría específicamente en el mismo, creando una solidaridad entre los vecinos que lo habitaban en función de su destino común, y generando la organización *ad hoc* que ya hemos caracterizado con demandas y acciones colectivas específicas. Sin embargo, en los relatos de los referentes y tomando en cuenta su principal reclamo, el de mudarse a terrenos cercanos a la villa, podemos aseverar que el espacio simbólico de pertenencia al que se refieren sigue siendo la villa en su conjunto, que sigue constituyéndose en sus representaciones como su *espacio barrial* (Ferraudi Curto, 2014).



Foto 13: 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, la demanda por mantenerse cerca de su "centro de vida" supusieron reivindicar su derecho de poder elegir su ubicación en la ciudad, su localización. La misma presenta 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 central de la ciudad, con buena comunicación con el resto de la urbe y cercanía geográfica a muchos de los servicios que la misma ofrecía, además de estar 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 -como se ha planteado en el capítulo 2- como lo planteaba uno de los delegados al ser entrevistado:

Sí... La mayoría de la gente quiere quedarse acá cerca... Acá tenés cerca los hospitales, allá en Castañares (es una de las avenidas que bordea el Complejo Habitacional "Padre Mugica") es re lejos, tienen que ir por la Provincia o venir de nuevo acá por la capital, buscar por la capital, es muy jodido... Obvio que nosotros no tenemos, alguno que otro tiene laburo fijo, pero nosotros la mayoría que trabajamos en la construcción no nos conviene vivir tan lejos. (Blas, 2016)

Estas dimensiones consideradas por los delegados, que parecen exceder los derechos a la vivienda y al hábitat, pueden hacerse inteligibles utilizando el concepto de *derecho al espacio* definido por Oscar Oszlak en su ya clásico trabajo "Merecer la Ciudad":

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).

Considerando, como se ha afirmado más arriba, que estas externalidades se encuentran desigualmente distribuidas en el territorio, las oportunidades de acceso a las mismas varían en el mismo sentido. La participación en las transformaciones en el acceso a la ciudad constituye una parte central de este derecho, y los sectores populares se encuentran en general excluidos de la misma. Esto supone decisiones por parte de los gobernantes locales en torno a la localización de estos grupos en la ciudad, lo cual intentó disputar la organización barrial en el caso analizado, como lo planteó Claudio al ser entrevistado:

En general, la gente quiere, optó por una vivienda dentro de la ciudad, para no perder esta posibilidad de estar más cercano a los trabajos, a los empleos. El derecho a vivir en la ciudad implica eso. (...) La intención del gobierno era esa, alejarnos de nuestro lugar, de nuestro centro de vida, llevarnos a la provincia de Buenos Aires o alejarnos dentro de la ciudad, pero alejarnos de todo lo que sea. (Claudio, 2014)

En estas etapas se consideró, entonces, a las relocalizaciones como una posibilidad de integrarse a la ciudad, de acceder a un “derecho a la ciudad” o al espacio urbano, dentro del cual los espacios de diálogo y de negociación con el gobierno porteño resultaban primordiales.

¿Y el derecho al ambiente?

La causa “Mendoza” y su sentencia fueron estructuradas por el Poder Judicial en torno al eje ambiental. Este derecho era el que la fundamentaba, basándose en una novedosa legislación nacional y fundada en tratados internacionales y como coronación de un proceso de creciente visibilización y puesta en la agenda pública y política de los conflictos ambientales en América Latina y en la Argentina en particular (Merlinsky, 2013). Sin embargo, a lo largo de este trabajo, las disputas y definiciones del mismo por parte de los delegados que conformaron la organización barrial del “camino de sirga” de la villa 21-24 no han sido extensamente exploradas. Esto no se debe a una decisión teórica o del recorte de la investigación, sino a que a lo largo de las entrevistas realizadas y del extenso trabajo de campo en las asambleas y reuniones del cuerpo de delegados, el mismo no formó parte de las preocupaciones y discusiones centrales de este espacio. Aunque la mayoría de los referentes reconocía la existencia de esta problemática, fundamentalmente vinculada a la contaminación del río y los graves problemas de salud que el mismo traía a las familias que habitaban sus orillas, el eje de los debates y las demandas fue la vivienda y la localización de las mismas luego de las relocalizaciones. Este punto es el que nos interesa indagar con mayor profundidad al desmenuzar las definiciones que los representantes le adjudican al “derecho al ambiente”, que se relacionan con lo que Auyero y Swistun (2008) denominaron “sentidos de la contaminación” que estaban circulando en el barrio: ¿Por qué en la causa judicial de mayor envergadura y con un gran impacto en políticas públicas de escala metropolitana en relación al saneamiento ambiental, en el territorio el problema se re-definió en términos de la garantía para la población villera de los derechos a la vivienda, al hábitat y a la ciudad? Aunque esta pregunta excede

los objetivos de este trabajo, buscaremos esbozar algunas hipótesis que nos permitan definir el lugar que esta demanda tuvo en el proceso de organización de los vecinos del “camino de sirga” de la villa 21-24.

A pesar de que la reivindicación por el derecho al ambiente no guio las acciones colectivas del cuerpo de delegados, el mismo aparece en las entrevistas, reuniones, y en numerosas ocasiones en el discurso público de la organización –tanto en instancias como las audiencias públicas como cuando hicieron apariciones en medios de comunicación-. Esto pareciera deberse a que este eje de la problemática, que ordenó el litigio judicial en un principio y posee una fuerte legitimación social, parece ser utilizado por los referentes para visibilizar su lucha.

La noción sobre la contaminación y el “estar contaminados” se liga directamente a la *salud* de los habitantes de la villa. Según la mayoría de los entrevistados los vecinos tenían noción de las enfermedades que el Riachuelo traía antes de la sentencia de la CSJN -debido a su “experiencia tóxica” en este asunto: “la contaminación se “detecta” en el propio cuerpo” (Auyero y Swistun, 2008: 204)-, pero el conocimiento sobre estos temas se profundizó a partir de la misma y de los informes de diversas fuentes surgidos en ese marco. En su experiencia cotidiana los vecinos observaban la presencia de enfermedades respiratorias, dermatológicas y de otros tipos en las personas que habitaban en la ribera del Riachuelo, afirmando que “ya sabían que el río hacía mal” (Patricia, 2015). De esta manera lo relataban dos de los delegados al ser entrevistados, remarcando la gravedad de los efectos de la contaminación del Riachuelo en la salud –particularmente en la de los chicos-, el rol de la causa judicial como puntapié para que el Estado tuviera que desarrollar acciones en este sentido y, finalmente, las falencias en ese ámbito que pudieron observar a lo largo de estos años:

El tema del Riachuelo siempre nosotros, viste lo que trabajábamos con chicos, esto que te estaba diciendo, siempre veíamos la problemática de los chicos, de la tos, de las enfermedades, y siempre nos dimos cuenta de que era el sistema del Riachuelo. Después al darle comienzo al tema del censo y del camino de sirga hubo algunas instituciones que se preocuparon... O empezaron a trabajar en esto. (Marcelo, 2015)

Acá cuando esto empezó, sabés que venían móviles de canales... Lo único que hicieron fue lo de plomo en sangre, que nunca recibimos los resultados (se refiere al EISAR, estudio realizado por el ACUMAR). Pero acá hay tuberculosis, hay lombrices, los chicos tienen granos, problemas respiratorios, acá hay un montón de enfermedades por esto. (César, 2016)

A partir de los relatos de los delegados y de los informes y noticias sobre la temática, puede afirmarse que no se realizaron acciones de gran envergadura desde el IVC y el ACUMAR para trabajar sobre estas problemáticas en el barrio. Las acciones que más aparecen en los discursos de los referentes son la limpieza de los márgenes por parte de una lancha de ACUMAR que recorre diariamente el curso de agua recogiendo basura (ver foto 14) y los estudios realizados por la Dirección de Salud Ambiental de este último organismo (las Evaluaciones de Salud en Áreas de Riesgo –EISAR-) que se llevaron adelante en el barrio. Las mismas son las que dieron a conocer alarmantes números sobre la presencia de plomo en sangre en niños – aunque se trató sólo de una muestra a niños de menos de 6 años-, cuestión que fue

fuertemente retratada en medios de comunicación audiovisuales y gráficos de alcance nacional⁸⁴. Frente a estos estudios, los delegados reclamaron que los resultados no habían sido expuestos con claridad a los vecinos y que no se habían tomado medidas en pos de seguir los casos estudiados o de realizar investigaciones posteriores. Esta inacción por parte del Estado en relación a la cuestión ambiental en el barrio y la desinformación reinante en torno a la misma generaron que por ejemplo algunos de los delegados descreyeran de que el causante de muchas de las enfermedades que observaban fuera la cuenca. Finalmente, esto fue comprensible en tanto los actores estatales afirman la gravedad de esta cuestión, pero no brindaban pruebas concretas en el territorio ni llevaban adelante ninguna política para resolverla. Esta situación se ve por ejemplo reflejada en el siguiente extracto de entrevista a una de las delegadas:

Hasta donde yo sé no. Porque mi casa está allá atrás nomás del Riachuelo. Igual lo que muchos dicen... Pero yo digo que hay muchos chicos que no viven al lado del Riachuelo y están enfermos del tema de bronco, de asma. Todos chicos, pero yo digo que no es. Para mi punto de vista no verdad, pero mucha gente dice que sí. (Raquel, 2015)



Foto 14: Lancha del ACUMAR recoge basura de las orillas del Riachuelo en la zona de la Villa 21-24 Barracas (Carla Fainstein, 2016)

En relación a esta falta de implementación de políticas públicas por parte del ACUMAR y el IVC una de las delegadas afirmaba que:

⁸⁴ Ver por ejemplo: “S.O.S. Riachuelo” (Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1937766-sos-riachuelo>); “Preocupa el nivel de plomo hallado en la sangre de niños porteños” (Recuperado de: <http://www.infobae.com/2014/09/04/1592614-preocupa-el-nivel-plomo-hallado-la-sangre-ninos-portenos/>); “Chicos con plomo en sangre” (Recuperado de: <http://agenciapacourondo.com.ar/sociedad/11890-villa-21-24-1-de-cada-4-chicos-con-plomo-en-sangre.html>); “Riachuelo: uno de cada cuatro niños examinados tiene plomo en sangre” (Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=X6UIw67u7k4>) ; entre otras noticias.

No, yo creo que no se mejoró nada. Acá tenemos un montón de pibes que tienen plomo en sangre, a ver: gente que no fue a retirar los estudios, gente que por ahí con muchísimos bajos recursos y vos sabés que es así acá, que carecían de un montón de cosas, no tienen dónde buscar los estudios. ¿Y sabe qué tratamiento aplicarle?, ¿Y sabe dónde llevarlo? ¿Y sabe las consecuencias de más adelante que puede tener? Digo, ¿A dónde está toda la gente que vino e hizo los estudios a los chicos? Y vos sabés que acá hay mucha gente, yo nunca voy a decir que el que sabe menos que yo es ignorante, me parece que es falta de información, entonces yo digo, acá hay un montón de gente que por falta de información, no sabe. Vinieron, les hicieron, y no saben si tienen plomo, como continuar, como sigue ¿me explico? Entonces digo, no hay preocupación. ¿Qué cambió? Nada. ¿Y por qué se hizo eso? Y por la relocalización solamente.” (María, 2016)

El fuerte incumplimiento del Estado refuerza en las percepciones de los delegados, como se desprende de esta cita, el descreimiento de que las relocalizaciones tienen una fundamentación ambiental, cuestión que ha persistido desde el inicio del proceso, como lo describimos en el capítulo 2. No existieron programas de “educación ambiental” ni de salud ambiental como estaba previsto en el PISA –estas afirmaciones se basan en lo observado en el caso de la Villa 21-24 y lo afirmado por los entrevistados-. Tampoco existió un seguimiento en términos de salud y contaminación en relación a los vecinos que ya habían sido mudados, y no se hicieron estudios de impacto ambiental en los terrenos en los que se construyeron los complejos habitacionales –tanto el “Padre Mugica” al que se relocalizaron las familias de la Villa 21-24 como el resto al que se reubicó población de los márgenes del Riachuelo-. Los delegados consideraron al accionar estatal –tanto del Poder Ejecutivo nacional como local- en este punto contradictorias, ya que el fundamento para mudarlos del barrio no se condecía con las acciones que llevaban adelante en la misma política pública, como se refleja en las palabras de la siguiente delegada:

Los que se van se van ahí a la vuelta a Mundo Grúa. Y, por ejemplo, el ambiente ahí también está contaminado, ¡Es la misma cosa! Por eso digo, yo nomás digo, es mi opinión personal... estrategia política. ¿Entendés? Que adelante allá del otro arreglaron y ponen el camino así (se refiere al camino que ya está armado frente a Mundo Grúa), pero mientras que no limpien el Riachuelo como se debe, siempre va a estar contaminado el barrio... Porque si ya viene por el ambiente de uno. (Beatriz, 2016)

De este fragmento también se desprende el descreimiento del fundamento ambiental en tanto, por una parte, las relocalizaciones se ordenaron en torno al límite del “camino de sirga, que no seguía un criterio ambiental y, por otra, que algunos de los terrenos aprobados por la ley N° 5172 no tenían hechos estudios de impacto ambiental o se localizaban a la misma distancia que el barrio del Riachuelo, como explica una de las delegadas:

Yo creo que la mudanza es una mejora para el Estado. El estado de tapar la necesidad que hay, la pobreza que hay. Porque a ver. Me mudan a 35 metros. Me sacan de 35 metros del Riachuelo, me relocalizan a 36 metros. Porque acá (...) O Mundo Grúa también, te van a relocalizar... A ver, 36 metros, a ver, eso es tapar la pobreza. Los mandás de un lugar a otro lugar, y tal vez peor. (María, 2016)

De este reconocimiento de que el límite del “camino de sirga” no respondía a cuestiones ambientales surgía la pregunta en varias de las entrevistas sobre qué es lo que sucedía “en el metro 36” –es decir, en el resto de la villa-. Los referentes sabían que habitaban un ambiente contaminado y lo denunciaron, pero eligieron subordinarlo en sus repertorios de acción a otras demandas, lo cual se denota por ejemplo en la presentación de los terrenos para el proyecto de ley. Además, la mayoría afirmó durante las entrevistas que las relocalizaciones de por sí no constituían soluciones a los problemas ambientales y de salud de los cuales eran víctimas luego de pasados tantos años.

6 – Reflexiones preliminares sobre el “segundo momento”

En este “segundo momento” del conflicto que hemos definido analíticamente, nuevos actores estatales comenzaron a intervenir en el mismo y sus temporalidades se extendieron, introduciendo nuevas características y complejidades al proceso organizativo del barrio. El cuerpo de delegados se consolidó como el interlocutor legítimo del Estado en el barrio y como la instancia de organización de los vecinos afectados por las relocalizaciones en las manzanas que formaban parte del “camino de sirga”. Desde el mismo se desarrollaron repertorios de acción colectiva que generaron vínculos con los tres poderes del Estado en búsqueda de negociar algunas de las condiciones en las que serían llevadas adelante las futuras reubicaciones, habiendo resignado oponerse a las mismas.

La organización barrial dialogó con el Poder Ejecutivo porteño mediante “mesas de trabajo” y dejó de lado –excepto contadas ocasiones- las formas de acción colectiva “ya conocidas” por los referentes, relacionadas con las luchas por la vivienda y el hábitat en la ciudad como las manifestaciones en el espacio público. En cambio, y producto en parte del enmarcamiento del conflicto en un litigio judicial, las acciones que contaron con la mayor fuerza y apoyo fueron aquellas dirigidas al Poder Judicial, a la negociación con el gobierno local y a la elaboración de un proyecto de ley en el ámbito del Poder Legislativo de la ciudad.

Estas formas de participación estaban apoyadas en las representaciones sociales de los delegados sobre “la justicia” y el Poder Judicial, a las cuales asignaban valores de “neutralidad” y “apoliticidad” que las diferenciaban del Poder Ejecutivo, creando una fuerte *confianza* en su funcionamiento y accionar. En este marco, el cuerpo de delegados desplegó un “repertorio de acciones legales” (Smulovitz, 2008) dentro de las “reglas del juego” del poder judicial considerándola una arena más para la negociación política de sus demandas y como aquella capaz de imponerle las mismas al gobierno porteño. Los delegados y sus abogados debieron aprender a trabajar en los intersticios de la arena judicial y las entidades estatales a cargo del proceso para poder introducir las modificaciones que reclamaban a las relocalizaciones. Los discursos con visiones positivas sobre “la justicia”, el campo jurídico y sus actores coexistió a medida que avanzaba el proceso con otras percepciones producto de la experiencia efectiva que iban atravesando en su relación con la CSJN, el Juzgado Federal de Morón y la Defensoría General de la Ciudad que tendieron a ser más escépticos sobre sus potencialidades. Los largos tiempos de espera de respuestas por parte de esos actores y sus dinámicas, que algunos de los delegados comenzaron a asimilar con aquellas ya conocidas del Poder Ejecutivo agravadas por su fuerte desconocimiento del territorio erosionaron lentamente los

principios fundamentalmente positivos que le habían asignado a esa arena. Esto también se vinculó con la permanente tensión a nivel jurídico dada por el hecho inicial de que los afectados no formaban parte de la causa, cuestión que el cuerpo de delegados disputó a lo largo del litigio logrando acceder a un patrocinio legal y a la creación de espacios de diálogo con el Poder Ejecutivo local –que no estaban previstas en los programas originales-. Como expresaba una pancarta en una audiencia pública llevada adelante por la CSJN en noviembre de 2016, los referentes alegaban que ellos “no formaban parte del problema sino de la solución” (ver foto 10) y que por lo tanto debían ser considerados como sujetos de derechos y no como objetos u obstáculos a ser movidos de un lugar a otro, lo que se ve reflejado en el siguiente fragmento de entrevista a uno de los representantes barriales:

Logramos una cosa muy importante. Que los propios ministros de la Corte entendieran que no pueden decidir como si fuésemos ganado, como si no tuviéramos derecho. Y nosotros hicimos valer ese derecho que, como dije al principio, como lo dijimos siempre: está en la Constitución de la Ciudad, está muy claramente definido. Por lo tanto, la cuestión es hacer valer ese derecho. (Claudio, 2015)

Se desprende de este fragmento otro de los ejes señalados en el presente capítulo referidos a la conformación, en articulación con el accionar de las “experiencias jurídicas de proximidad” de un proceso de *aprendizaje* ligado a un discurso de derechos que supuso plantear crecientemente las demandas del cuerpo de delegados en esos términos. Asimismo, supuso una transformación en el *sentido* adjudicado a las relocalizaciones, que comenzaron a percibirse desde la organización barrial como una posibilidad de integración a la ciudad, relacionada con demandas de larga data presentes en el barrio.

En este contexto, ciertas demandas se consolidaron como estructurantes de la acción del cuerpo de delegados, construidas a partir de las primeras etapas de las reubicaciones y de las experiencias previas de los referentes: el derecho a elegir la localización de sus viviendas, el cambio en los materiales de la construcción de las mismas, diversas cuestiones referidas al diseño de los nuevos conjuntos de departamentos y la necesidad de que el gobierno porteño lidiara con los “problemas del mientras tanto”. Por lo tanto, el nuevo sentido “positivo” de las relocalizaciones contemplaba ahora la posibilidad de acceder a una serie de derechos largamente demandados por los vecinos de las villas y de la Villa 21-24 en particular: la garantía del acceso a la vivienda, al hábitat y a la ciudad sin el desarraigo que produciría ser distanciados de su “centro de vida”. Las demandas en torno al ambiente, mientras tanto, presentaron sus particularidades y se destacan por no haber sido el eje estructurante del accionar del cuerpo de delegados a pesar de ser el “problema” que había estructurado la causa “Mendoza”, mostrando como las “cuestiones” que las relocalizaciones venían a “resolver” según estaban definidas en el fallo, las resoluciones de los Juzgados Federales y el PISA fueron redefinidas en el territorio.

A partir de la sanción de la Ley N° 5172, proceso que hemos analizado a lo largo del capítulo, la situación de los afectados se reconfiguró en relación a lo dispuesto en la norma, centralmente alrededor de su efectiva implementación, el diseño de las nuevas viviendas y los largos tiempos de espera a los que se enfrentaban -sobre los que ahora cuentan con mayores precisiones frente a la completa incertidumbre previa-. Aun así, no puede dejar de remarcarse que los altos

niveles de desinformación presentes en el barrio han sido una característica del proceso en los dos “momentos” que diferenciamos. En esta segunda parte la preocupación central ante la cual los delegados no han tenido respuestas certeras por parte del IVC refiere a aquellas familias que habitan el “camino de sirga” pero que no fueron censados en el 2011⁸⁵. La nueva etapa que se abre a partir de la sanción de la ley trae aparejados nuevos debates, problemáticas y la intervención de una pluralidad de actores cuyas acciones se enmarcan ahora tanto en el fallo de la causa “Mendoza” y el PISA como en los lineamientos de la ley N° 5172.

⁸⁵ La sanción del nuevo Código Civil de la Nación en el año 2015 también trajo aparejadas nuevas confusiones en tanto en el mismo el “camino de sirga” se reducía de 35 a 15 metros. El IVC no comunicó claramente que por tratarse de una causa judicial cuyo fallo era previo a esta novedad, regían para la política de relocalizaciones las medidas de la versión previa del Código Civil. Muchos vecinos que se ubicaban en la franja a partir de los quince metros comenzaron a creer que no serían relocalizados, lo cual generó muchos problemas para la organización barrial que debió encargarse de disipar estas dudas. Por otra parte, los rumores que comenzaron a circular en el año 2016 sobre la implementación de un programa a partir de un préstamo del BID en toda la villa de obras cloacales y pluviales generó incertidumbre en relación a si las viviendas que se ubicaban dentro del “camino de sirga” serían destinatarias del mismo o no. En la mayoría de estos casos, la clarificación de estas situaciones se generaba por el accionar tanto del cuerpo de delegados como por los abogados de la Defensoría General de la Nación.

Conclusiones

El análisis de los conflictos suscitados a partir de la implementación de la política de relocalizaciones de población del “camino de sirga” de la Villa 21-24 de Barracas implicó recurrir a los debates teóricos de los Estudios Urbanos desde diferentes vertientes. Uno de los aportes centrales para la indagación fue el de las relocalizaciones, que provino principalmente de la investigación sobre la implantación de grandes proyectos urbanos –como represas hidroeléctricas- o de programas de renovación urbana –construcción de parques o vías de circulación costeras, por ejemplo-. Estos trabajos se centraron, en general, por una parte, en realizar caracterizaciones de las políticas públicas y su implementación, y, por otra, en indagar sobre los efectos que las reubicaciones traían a las familias afectadas en términos personales (“crisis vital”, “drama”, transformaciones en los “mapas cognoscitivos”), de los grupos familiares (cambios en su organización interna, en sus redes de reciprocidad mutua). Las investigaciones definieron como uno de los efectos centrales de estos procesos al “desarraigo masivo” que, aun cuando refería al colectivo afectado, no resultaba en un estudio de las consecuencias de estos procesos en esa escala (era más bien presentado como un efecto en el individuo que reflejaba una consecuencia en la comunidad mudada). Más allá de estas cuestiones, una de las premisas en las que todos los trabajos coincidieron y que intentamos reforzar con el análisis llevado a cabo en este trabajo es el carácter *involuntario* de las relocalizaciones masivas de población, que consisten generalmente en políticas *top-down* en las que los futuros reubicados no tienen incidencia en la decisión y, en muchas oportunidades, poca participación en su desarrollo. Además, desde este *corpus* se señalaba que, en general, los afectados pertenecían a sectores populares, teniendo menor peso en la negociación de estos procesos para definir su localización y condiciones de vida en la ciudad.

Podemos afirmar que este conjunto de investigaciones no trabajaba sobre algunas de las dimensiones centrales que atraviesan a estos fenómenos sociales que buscamos fueran los ejes vertebradores de nuestra investigación: la *respuesta* de los afectados ante el intento por parte del Estado de imponer las mudanzas en términos de acción colectiva y organización y la dimensión *simbólica* de este proceso. Con el primer núcleo problemático apuntamos a la premisa básica de que las poblaciones que son “objeto” de este tipo de políticas –y de las políticas públicas en general- que transforman en gran medida sus condiciones de vida no son *pasivas* ante su implementación, y que es necesario, por lo tanto, indagar en las formas de acción colectiva que desarrollan –o no- frente a estos procesos. Los aportes de la sociología norteamericana y francesa y diversos autores latinoamericanos que indagaron en diversas preguntas sobre los movimientos sociales, la acción colectiva, sus modalidades, efectos, enmarcamiento, entre otras cuestiones, resultaron valiosos para incorporar el abordaje de esta dimensión en el *corpus* teórico sobre reubicaciones. Por otra parte, encontramos primordial explorar en los diversos sentidos que se ponen en juego y se disputan en estas relocalizaciones de población, las cuales se generan de la articulación entre representaciones sociales preexistentes –por ejemplo sobre el espacio, la ciudad, “el barrio”, “la comunidad”- y aquellas sobre la política pública específica, que se redefinen a lo largo del proceso. Además, la variedad de actores involucrados –en el caso analizado diversos organismos estatales y barriales, pero en otros también actores privados, por ejemplo-

agrega complejidad a este punto. A su vez, esta mirada nos permitió enriquecer el análisis, tanto de la acción colectiva como de políticas públicas, marcando que las mismas no son neutrales y que se aplican de determinadas maneras sobre territorios que no son sólo materialidad, sino también “espacios simbólicos” (Cravino, 2009; Gravano, 2003). Ambos nudos problemáticos que encontramos relevantes de introducir al estudio de las relocalizaciones desde las ciencias sociales nos permiten abordar su análisis como *conflictos*, que parece en algún punto soslayado de los estudios sobre reubicaciones. Esta perspectiva nos permite complejizar en la indagación sobre el proceso en sí y las visiones del mundo que se revelan y disputan en el mismo (Melé, 2003).

Todas estas reflexiones, además, buscaron abonar a los estudios de políticas públicas que se diferenciaron de aquellos en que se las analizaba como procesos lineales y sin conflictos en las que subyacía una mirada pasiva sobre las poblaciones “objeto” de estas. Por el contrario, debe tenerse en cuenta para la indagación en la implementación de políticas públicas que la misma constituye procesos complejos y conflictivos, que suponen disputas materiales, sociales y simbólicas, en las que intervienen muy diversos actores tanto estatales como de la “sociedad civil” (Cravino, 2012; Subirats, 1994; Oszlak y O’Donnell, 1981; Manzano, 2009). La separación entre esas dos esferas, como explicara Manzano (2009), tampoco puede ser tan tajante, en tanto se articulan permanentemente co-construyendo, redefiniendo este tipo de procesos. Asimismo, en el diseño de las políticas se define un “problema” –o varios– que las mismas vienen a “resolver” que también puede transformarse en la implementación en la disputa de sentidos con las poblaciones afectadas. En síntesis, analizamos en este trabajo una política pública como un proceso no lineal y complejo en el cual intervinieron una multiplicidad de actores –no siempre desde el consenso– que la redefinieron a lo largo de la implementación, situada geográfica y temporalmente en un contexto socio histórico determinado que la condiciona y le otorga sus especificidades. Una de las particularidades que diferencia al caso estudiado es la intervención central y transversal de diversos actores del Poder Judicial en el proceso de implementación, lo cual le imprimió una dinámica específica. Además, esto nos permitió trabajar un análisis no lineal de la política pública, considerándola un fenómeno procesual, de permanente disputa y negociación de sentidos y prácticas que redefinen la política. Los momentos de formulación y de implementación de la misma, por lo tanto, no pueden pensarse como completamente diferenciados, sino que se entrelazan y transforman mutuamente de manera constante (Manzano, 2009; Fainstein, 2015).

En este proceso desde la organización barrial se transformó lo que desde el Poder Judicial se había definido como “un problema ambiental”, constituyendo diversos sentidos sobre el mismo que estructuraron las demandas que guiaron su acción colectiva. Esta dimensión simbólica de las relocalizaciones en las que analíticamente decidimos poner el acento en este trabajo consistió de una articulación entre los significados puestos en juego en la implementación de las relocalizaciones y las representaciones sociales y conocimientos preexistentes de los referentes barriales. El desarrollo de diversos repertorios de acción colectiva se dio en formas “ya conocidas” y otras más novedosas que se vincularon con la intervención en el conflicto de actores estatales con los que los vecinos de la villa 21-24 no habían tenido relaciones previamente, pertenecientes al Poder Judicial de la Nación principalmente. A la vez, desarrollaron relaciones de distintas características con otros actores como el Poder Ejecutivo porteño, la Legislatura de la CABA y ciertas “experiencias jurídicas

de proximidad” - que aportaron sus saberes técnicos y políticos a la organización barrial- con los que sí se habían vinculado previamente y que fueron centrales en el desarrollo del proceso. Podemos, por lo tanto, remarcar dos momentos en el conflicto analizado, que han estructurado este trabajo: una primera etapa en la que los afectados y el naciente cuerpo de delegados se resistieron -con poca suerte- a la implementación de la política de relocalizaciones en el barrio y un segundo en el que se aceptó ese hecho, pero se buscó y pudo negociar algunas condiciones y modalidades de las mismas más favorables para los pobladores. En cada una cambiaron los mapas de actores estatales con los cuales el cuerpo de delegados se relacionó, y sus formas de intervención, dando lugar a distintas modalidades de acción colectiva. Por otra parte, a partir de los relatos de los delegados entrevistados se puede reconstruirse los sentidos adjudicados en estos dos momentos a las reubicaciones: las primeras, al Complejo Habitacional “Padre Mugica” fueron definidas como procesos violentos y con tintes autoritarios y denominadas por algunos de los referentes como “erradicaciones”. Por otro lado, las mudanzas que serían llevadas a cabo a partir de la ley N° 5172 (a terrenos cercanos a la villa 21-24 definidos por los delegados) fueron reconstruidas como, ahora sí, “relocalizaciones”, con una potencialidad para garantizar y satisfacer ciertas demandas de los delegados que excedían al conflicto mismo—ya que se vinculaban con las históricas disputas por el acceso a la vivienda y la ciudad-. Pasaremos a continuación a desagregar estos aspectos que resultaron del análisis de este caso.

2. Organización barrial y articulación con actores estatales

La conformación del cuerpo de delegados del “camino de sirga” como organización *ad hoc* a partir de la llegada del Instituto de la Vivienda de la ciudad a la Villa 21-24 en el marco de la causa “Mendoza” es uno de los ejes que buscamos analizar a lo largo de este trabajo. El mismo distinguió esta experiencia de este asentamiento de la de otros de la CABA que estaban afectados por la misma política pública de relocalizaciones (Cravino, Fainstein, 2017), condicionando la implementación de la misma en el barrio. Las representaciones sociales que subyacieron a su conformación en torno a las organizaciones barriales y “los referentes” o “delegados” afloraron fuertemente en las entrevistas, entrecruzando sentidos preexistentes con otros surgidos de la propia experiencia de las reubicaciones.

Una de las particularidades de esta organización fue su creación *ad hoc* para tratar el tema de las relocalizaciones -y ningún otro- en los sectores afectados por las mismas y por fuera de la instancia de representación barrial de toda la villa: la Junta Vecinal. El proceso de clasificación del territorio por parte del Estado —marcando al “camino de sirga”- que definió que una política pública se destinara sólo a una parte específica del barrio, generó un efecto de *territorialización* (Melé, 2003) en el que los delegados se organizaron en función de la definición del territorio que había realizado el Estado y de su consecuente destino común —ser relocalizados-. Sin embargo, a lo largo del trabajo pudo constatar que el espacio simbólico de referencia y pertenencia de los representantes seguía siendo el barrio en su conjunto: la villa 21-24.

Por otra parte, la figura del cuerpo de delegados fue presentada por los referentes del camino de sirga como diferente de las dinámicas y supuestos principios que guiaban la acción de la Junta Vecinal, centralmente por “no ser política” – adjudicándole valores negativos a esa dimensión, que la vinculan a la política partidaria. Este grupo prefería dejar de lado la dimensión territorial de todo el barrio a fin de garantizar el “consenso” dentro del cuerpo de delegados. Así, destacaban desde su punto de vista de ese espacio que lograban tomar las decisiones de manera democrática y colectiva. La decisión de que la organización no sea “política” pareció vincularse también con la percepción generalizada de que el campo jurídico se encuentra por fuera de la misma, por lo que surgía la idea de que se ofrecía un diálogo “técnico”. En este sentido, los delegados se presentaron como “comunicadores” o “intermediarios” entre el barrio y el Estado, lo que indicaba ya desde el uso del lenguaje una relación con este último que no era de confrontación, sino de cierta articulación y de negociación que permitiría llevar adelante las mudanzas con la menor conflictividad posible según los referentes. Además, dan cuenta de que la organización barrial acotada llenaba algunos de los vacíos dejados por el Estado, difundiendo información sobre el caso y buscando generar espacios de articulación con el mismo.

Esta experiencia, es decir el caso específico de las reubicaciones del camino de sirga de la Villa 21-24, significó el desplazamiento de modos de vinculación y confrontación con el Estado local –y también a las demandas históricas del mismo –y de las organizaciones villeras de la Ciudad de Buenos Aires, hacia forma más centradas en la negociación, enmarcadas en las políticas estatales. Se distinguen entonces de reclamos más abarcativos, relacionados con la urbanización con radicación de las organizaciones villeras porteñas. No sólo significa esto un accionar de un sector específico de una villa, desvinculado de lo que sucedía en el resto sino una mirada distinta de sus capacidades de reclamo. De esta manera, la organización del asentamiento fue en algún punto fragmentada como así también sus reclamos. La inevitabilidad de las mudanzas y la presión por ejecutar la política dada por la existencia judicial, además de otras variables que excedían el caso estudiado y se vinculaban con otros factores de la realidad de la villa, opacaron en cierto punto el resto de sus demandas frente a las del “camino de sirga”.

En esta separación, además, los delegados comenzaron a relacionarse con actores estatales con los que la Junta Vecinal no tenía ninguna experiencia previa – el Poder Judicial Federal-. De todas maneras, esta conformación de una organización propia del “camino de sirga” no supuso que la Junta Vecinal dejara de actuar en ese territorio, ya que las funciones o tareas que tenía delimitadas no dejaron de aplicarse al mismo –instancia de reclamos y demandas en relación a las condiciones socio-habitacionales del barrio- y que su legitimidad persistió, por lo que en algunas ocasiones las tareas de ambas instancias se superpusieron o generaron confusión entre los vecinos. Además, los referentes buscaron permanentemente que, más allá de no formar parte del cuerpo de delegados en sí, la Junta Vecinal apoyara y acompañara el conflicto por su legitimidad y peso político.

El enmarcamiento del conflicto en una causa judicial resultó explicativo de algunas de las características de la organización. Además de su presentación como “apolíticos”, como ya se ha planteado, los delegados desarrollaron formas de acción colectiva novedosas vinculadas al Poder Judicial. Las mismas pasaron a ser las más legitimadas y aquellas que, para los referentes, presentaban las mejores posibilidades

de generar las consecuencias deseadas en contraposición a los repertorios “ya conocidos” con el gobierno porteño, que no habían sido, en sus experiencias previas, productivos o beneficiosos para ellos. Como afirmaban Delamata, Sethman y Ricciardi: la “modalidad de participación (está) marcadamente circunstanciada tanto por el objeto de los procesos judiciales como por la inscripción barrial de las demandas” (2014: 433). En este punto es preciso señalar el rol central que tuvieron las “experiencias jurídicas de proximidad” —en particular los abogados de la Defensoría General de la Ciudad— en la conformación y luego en el funcionamiento de la organización barrial como asesores legales, pero también como parte misma del cuerpo de delegados, como referentes políticos que aportaron a sus perspectivas y decisiones en cuanto a la acción colectiva.

Los principios con que los referentes delimitaron su organización barrial definió el tipo de relaciones que desarrollaron con los diversos actores estatales, que fue específico en cada caso. Como ya hemos señalado, diferenciamos dos momentos de estas relaciones, una primera que presentó una postura de resistencia a la implementación de la política por parte del naciente cuerpo de delegados y una mayor confrontación con el gobierno porteño y una segunda etapa de *negociación* de algunos de los términos en las que las reubicaciones se llevarían adelante y, por lo tanto, de abandono de la disputa por no mudarse. A su vez, estos dos períodos estuvieron marcados por los actores estatales intervinientes en cada uno: en el primero el gobierno local por medio del IVC, con el cual los vecinos habían tenido relaciones previamente y la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde un lugar muy distante como ordenadora del proceso, además de diferentes activistas jurídicos vinculados con la Defensa Pública. En el “segundo momento” comenzaron las relaciones con el Juzgado Federal de Morón, se acrecentó el vínculo con la CSJN en cierta medida, así como también con el Poder Legislativo porteño, además de los presentes en la primera etapa. De esta manera, el mapa de actores estatales con los que se relacionó la organización barrial fue novedoso para ésta y se complejizó con el pasar del tiempo. Es preciso señalar que aquí también la forma de intervención del Poder Judicial tuvo un fuerte peso, en tanto el cambio del juez de ejecución de la causa conllevó el pasaje de un magistrado que presionaba fuertemente al Poder Ejecutivo local para que llevase adelante las relocalizaciones a uno con un manejo de tiempos más laxos. Esto supuso más espacio de negociación para la organización barrial, pero también las disputas por problemáticas que se visibilizaron debido a esta extensión de los tiempos de espera —los “problemas del mientras tanto”—. Más allá de que la estrategia del cuerpo de delegados se centró en la negociación de ciertas condiciones tras haber aceptado que deberían mudarse, puede considerarse que las demandas que efectivamente lograron imponerle al IVC —centralmente aquellas dispuestas en la ley N° 5172— constituyeron logros en las condiciones de vida e importantes victorias simbólicamente. Esto, sin duda, generaba mecanismos de legitimación política antes los vecinos que representaban, en el contexto de políticas habitacionales adversas para los asentamientos populares durante las gestiones de Mauricio Macri en la Ciudad de Buenos Aires.

3. Poder Judicial y precepción de justicia

Como se ha señalado, debimos analizar la intervención del Poder Judicial en este caso para indagar cómo se desarrolló la organización barrial, sus relaciones con los distintos actores estatales de la Ciudad de Buenos Aires y las representaciones sociales que se constituyeron a lo largo del conflicto -en articulación con las preexistentes- que guiaron la acción de los delegados del “camino de sirga”.

Algunos elementos ya fueron señalados, pero es necesario resaltar ciertas consideraciones con mayor profundidad. Además de resultar novedoso entre los trabajos sobre relocalizaciones de población, este caso lo es dentro del campo de los estudios de conflictos urbanos y ambientales judicializados en tanto esta población – la definida como “víctimas” en la causa- no eligió participar de la arena judicial, sino que la misma se vio enmarcada en un conflicto que se dirimía en la mayor instancia del Poder Judicial. No existían relaciones previas con la CSJN. Esto dio lugar a un litigio en el que los definidos como “afectados” no fueron ni son parte de la causa judicial, lo cual limitó su accionar, invisibilizando de manera notoria sus voces. Pudimos observar también un desborde del rol que este poder venía desarrollando habitualmente. A este tipo de accionar se lo denomina “causas estructurales” (Puga, 2014) porque definen políticas públicas y controlan su ejecución, que afecta a colectivos más allá de las partes involucradas en el litigio. Los delegados buscaron siempre dialogar con los funcionarios del Poder Judicial siguiendo las reglas de funcionamiento institucionalizadas de este campo. No obstante, sus acciones fueron disruptivas en tanto buscaron generar espacios de participación y de diálogo. Resulta 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”. 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.

Veamos cómo actuaron en el lenguaje judicial y sus intersticios los referentes barriales de la villa 21-24 de Barracas. Desde el cuerpo de delegados se interpelló 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. Además, de forma más indirecta, y a partir de sus presiones hacia estos actores, se logró que los funcionarios del Juzgado Federal de Morón se acercaran en algunas ocasiones al barrio –cuestión distintiva de lo que sucedía la dinámica del Poder Judicial en tanto generalmente son las “víctimas” o “demandantes” los que se acercan a los tribunales- y la publicación de resoluciones que obligaron al gobierno porteño a abrir espacios de diálogo con los vecinos –las mesas de trabajo- (esto se había observado en procesos excepcionales en la CABA ligados a ciertos magistrados que se habían involucrado en causas sobre conflictos en villas de los que se ha hablado en el desarrollo de esta tesis). Por otra parte, se vieron transformaciones en los arreglos institucionales de este campo en relación a la conformación de equipos para tratar específicamente esta causa en las Defensorías de la Nación y de la Ciudad y la firma de un convenio entre las mismas para trabajar coordinadamente. Estar “atrapados en un expediente

judicial” cambió totalmente la forma en que esta población se vinculó con el Poder Ejecutivo porteño y con las otras agencias estatales ya que todo se encontraba mediado por la ejecución de la sentencia (Fainstein - Cravino, 2015)

En estas relaciones de la organización barrial con actores estatales del Poder Judicial con los que no habían tratado previamente se pusieron en juego sentidos y representaciones sobre “la justicia” y el campo jurídico construidos en parte en base a sus experiencias con el Poder Judicial porteño con el que habían articulado en numerosas ocasiones en los últimos años. A partir de las entrevistas a los delegados y de la observación participante desarrollada en sus asambleas, reuniones y en algunas audiencias públicas sobre el caso, podemos afirmar que existió en los comienzos una confianza en el Poder Judicial construida en oposición al Poder Ejecutivo porteño. El primero era concebido como un ámbito “despolitizado” frente a la intervención en el caso del Instituto de Vivienda de la Ciudad y otros organismos del Poder Ejecutivo local. El Poder Judicial actuaría, según estas percepciones, desde un lugar “técnico” y controlando al gobierno porteño desde la defensa de leyes “universales y neutrales” que ellos tenían la potestad de interpretar (Bourdieu, 2000). Se denota aquí una operación que caracteriza a este campo en general y que excede a las perspectivas específicas de los delegados, que supone concebir al campo jurídico como un todo homogéneo que se haya “por fuera de la política” sin considerar las disputas internas entre actores que ocurren en el mismo como en todo ámbito estatal. Estas representaciones se mantuvieron a lo largo del proceso en relación a “la justicia” aunque los actores intervinientes –la CSJN y el Juzgado Federal- fueron crecientemente cuestionados por la organización barrial, que veía en la experiencia misma de la implementación sus límites, falta de accionar y reconocía en algunas de sus dinámicas aquellas que habían vinculado tradicionalmente con el funcionamiento del Poder Ejecutivo –el destrato, la desinformación, la falta de comunicación, entre otras-.

En este contexto, el rol de las “experiencias jurídicas de proximidad” cobró gran relevancia para la organización territorial, por ser aquellos “autorizados” para representarlos frente al Poder Judicial y porque poseían el saber técnico necesario para poder desenvolverse en ese campo. En este punto el proceso resulta particular, en tanto las características de estos operadores jurídicos se vinculaban con tendencias disruptivas dentro del Poder Judicial ya que además del rol de defensa, ejercían su práctica por medio del acercamiento al territorio y a los procesos de organización de los “afectados” por las causas judiciales (como se ha desarrollado en el capítulo 3 de este trabajo). De esta manera, los abogados del Ministerio Público Tutelar y de la Defensoría General de la Ciudad –esta última con mayor preponderancia- se convirtieron en protagonistas de este proceso, actuando no sólo como asesores legales sino como referentes políticos acompañando de manera directa a la organización barrial.

Se dieron *aprendizajes* (Azuela y Mussetta, 2009; Delamata, Ricciardi y Sethman, 2014) por parte de los delegados, quienes se articularon con sus acervos de conocimientos técnicos, organizativos y también legales previos. Estos incidieron fuertemente en los sentidos que tuvo la relocalización así como en torno a la forma en que fueron presentados y representados los reclamos de la organización. Los “aprendizajes” se vincularon, en primer lugar, con el conocimiento creciente sobre las dinámicas y funcionamientos del Poder Judicial y, con un “discurso de derechos” que

supuso la creciente traducción de las demandas en términos técnicos del campo jurídico.

5. Sentidos de la relocalización

Cabe plantear, a partir de estas reflexiones sobre las relaciones de la organización barrial con el Poder Judicial y sus percepciones sobre "la justicia" y el campo jurídico en este conflicto, algunas cuestiones que se desprendieron de la investigación vinculadas a la dimensión simbólica de todo lo sucedió en el período de análisis. La redefinición de los sentidos de este proceso se articuló fuertemente con experiencias previas de los delegados que excedían la política pública puntual que se estaba implementando. En un primer momento, y refiriéndose a las mudanzas al Complejo Habitacional "Padre Mugica", los delegados señalaron a las reubicaciones como "erradicaciones". Este término, además de remitir a la forma en que se nombraba a las intervenciones en diferentes documentos producidos por el Poder Judicial –tanto la CSJN como el Juzgado Federal de Quilmes- y algunas declaraciones desde el Poder Ejecutivo local, remitían a las experiencias de la última dictadura militar que formaban parte de la memoria colectiva del barrio. En este sentido, ejercía un fuerte efecto simbólico denominar a la política pública de esta manera. En el caso del cuerpo de delegados, ese término remarcaba sus componentes autoritarios y violentos y la ausencia total de participación por parte de los afectados, además de los altos niveles de incertidumbre que circulaban en torno a las mismas, que no hicieron más que agravar el sentimiento de drama y desarraigo que los ya relocalizados transmitieron luego a los delegados y al resto de los vecinos.

Frente a esta primera experiencia y representación social de las mudanzas se construyeron los repertorios de acción colectiva del cuerpo de delegados en el denominado "segundo momento" del conflicto, a la vez que las demandas que lo estructuraron. Esto trajo aparejada una reelaboración del significado otorgado a la política de relocalizaciones. Habiendo aceptado que las mismas se llevaran a cabo, la organización barrial pretendió disputar algunas de las condiciones en las que serían llevadas a cabo. Esto presentaba para los referentes el potencial de satisfacer algunos reclamos que eran históricos del barrio y excedían al conflicto en sí. Los mismos eran la posibilidad de acceder a una vivienda "digna, definitiva y propia" con los servicios adecuados y los espacios comunitarios y recreativos necesarios, además de posibilitar aquello que los referentes relataban como más importante: la *integración a la ciudad*. Esta redefinición del sentido de las relocalizaciones permitía presentar lo "ganado" –con la sanción de la ley n° 5172 principalmente- como una "victoria política". Igualmente, debieron mudarse en los tiempos y bajo algunas condiciones inamovibles impuestas por el Estado. Sin embargo, las relocalizaciones ahora significaban la posibilidad de elegir *dónde, con quién* y en viviendas *de qué tipo y material* vivir. Estas reivindicaciones habían sido enarboladas por las diferentes organizaciones y federaciones villeras que habían luchado por la urbanización de sus barrios a lo largo del siglo XX. Vemos aquí una disputa por la ciudadanía, además de social y urbana, *simbólica* (Girola y Thomasz, 2016). Nos referimos con esto último a que las relocalizaciones permitirían, para los delegados, alejarse "de representaciones y prácticas vinculadas a la ilegalidad o incivilidad" (Girola y Thomasz, 2016), vinculadas en este caso a la propiedad y a los estigmas adjudicados a los habitantes de las villas aproximando a los relocalizados al modelo de ciudadanía hegemónica. Este

mecanismo, según Girola y Thomasz, tendería a empoderar a estos habitantes y a *ciudadanizarlos*, lo cual podría “facilitar, a su vez, el establecimiento de vínculos sociales internos y externos e, indirectamente, contribuir a fortalecer los derechos de ciudadanía civil o social (propiciar una mayor igualdad de oportunidades, el acceso a ciertos recursos)” (2016: 20).

6. Discurso de derechos

Se observó en los relatos de los delegados la presencia de un *discurso de derechos* dentro del cual plantearon sus reclamos que, en su percepción, las legitimaba en mayor medida por ser el tipo de lenguaje del Poder Judicial -el interlocutor de los vecinos en la causa-. El mismo se articuló con conocimientos y formas de plantear las demandas previas de los delegados que, como hemos desarrollado, tenían relaciones con operadores jurídicos –jueces, ONGs, organismos de la defensa pública, legisladores- de distinto tipo hace años en el ámbito de la CABA por lo cual este discurso ya había permeado en algún punto a estos barrios previamente a la sentencia de la causa “Mendoza”. La perspectiva y el fuerte papel en el conflicto de los abogados de la Defensoría General de la Ciudad y de la Asesoría Tutelar de la Ciudad profundizaron este proceso. Debe destacarse que, igualmente, estos discursos se superpusieron y coexistieron con otros, vinculados a nociones que relacionaban “lo justo” con el “merecimiento” producto del acceso a la vivienda, entre otros derechos, por medio del mercado, tal como lo presentaba el modelo de ciudadanía hegemónico (Girola y Thomasz, 2016).

Las problemáticas vinculadas al derecho al ambiente y las representaciones sobre el mismo han quedado relegadas en este trabajo porque no jugaron un papel central en el conflicto. Tampoco, por lo tanto, en las demandas de los referentes. Esto nos lleva a plantear que el “problema” tal como había sido definido por la causa originaria fue redefinido a partir de la implementación de la sentencia y la orden de relocalización. En primer lugar, las resoluciones del juez de ejecución en relación al ordenamiento territorial se estructuraron alrededor de una figura legal –el “camino de sirga”- que no se fundamentaba en criterios ambientales. Además, en el caso de la villa 21-24, ni este poder, ni el gobierno local, ni el ACUMAR llevaron adelante políticas públicas –o las ordenaron- en pos de trabajar sobre la educación ambiental, la salud ambiental y otras dimensiones que podrían haberle dado a los vecinos la pauta de que la “cuestión ambiental” era jerarquizada por los actores estatales. En este sentido, más allá de que el derecho al ambiente no formaba parte de las demandas históricas de estos barrios, la forma de accionar del Estado no hizo más que dejar relegada este derecho de la disputa entre la organización barrial y los actores estatales. Más allá de esto, los delegados utilizaron el discurso del derecho al ambiente en muchas ocasiones hacia los medios de comunicación y en diversas instancias de diálogo con el Estado como forma de legitimar su accionar y demandas, ya que este criterio era el que fundamentaba las relocalizaciones en sí. En síntesis, los delegados utilizaban en ciertos ámbitos a las problemáticas ambientales de manera estratégica y, además, algunas cuestiones, sobre todo aquellas vinculadas a los problemas de salud producidos por la contaminación, eran percibidas por los vecinos y problematizadas en su propia experiencia, aun cuando no constituían ejes centrales de sus demandas. Por el contrario, las demandas por la vivienda y por la posibilidad de definir su espacio en la ciudad se conformaron como las principales para la organización barrial, aun

cuando, como se ha desarrollado, estaban invisibilizadas en la sentencia y el PISA (Merlinsky, 2013). Esto nos permite entrever como las experiencias previas de los miembros del cuerpo de delegados pesaron en su conformación más allá del proceso de las relocalizaciones. Estos reclamos habían constituido históricamente los pilares de las luchas de los movimientos villeros en la ciudad.

Como se analizó en el capítulo 3, el derecho a la vivienda fue definido por los referentes tanto en términos materiales como simbólicos. La primera dimensión contemplaba principalmente la modalidad constructiva con la que debían hacerse las futuras viviendas, además de las características estéticas, de diseño y de sus servicios, comprendiendo por lo tanto los definidos como “servicios habitacionales” por Oscar Yujnovsky (1984). De los mismos se destacaban 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. Por otra parte, fue central el reclamo por lo que hemos definido como el “derecho al espacio urbano” (Oszlak, 1991), priorizando la posibilidad de elegir la localización de las viviendas, que definieron debían ser en terrenos cercanos al barrio –lo cual quedó plasmado en la ley 5172-. Esto indica por una parte la importancia otorgada por los delegados a la ubicación privilegiada de la villa en la ciudad en términos de centralidades urbanas y acceso a sus externalidades positivas, a sabiendas de que las mismas se hallaban distribuidas en el espacio de manera desigual.

A la disputa por la localización, en este marco, se le sumaba otra significación relacionada a evitar la ruptura con el “centro de vida” –refiriendo al espacio barrial- de los vecinos. Con ese término se referían a su territorio de pertenencia simbólica y cultural que además era central para el desarrollo material y social de los vecinos. Para no sufrir el desarraigo y el sentimiento de gran vulnerabilidad transmitido por las familias ya relocalizadas al “Mugica”, los delegados entendieron que garantizar que las mudanzas se realizaran cerca del barrio constituía un factor primordial para que la historia no se repitiera. Atravesando todos estos reclamos se encontraba, aunque no fue en muchas ocasiones planteado en estos términos, la demanda por garantizar el derecho a la participación y a la información de las familias afectadas en la causa, esencial para que las reubicaciones no constituyeran experiencias traumáticas o lo fueran en la menor medida posible.

Por último, fueron también importantes las demandas de la organización por los “problemas del mientras tanto”, conformados tanto por dificultades de los vecinos preexistentes como a otras generadas por la implementación misma de las relocalizaciones y que no encontraron respuesta por parte de ninguno de los actores estatales a lo largo de los años de “espera” de los afectados. En este punto recuperamos aquello planteado por Ferraudi Curto (2014) como crítica a la concepción de Javier Auyero (2013) sobre la “espera” a la que son muchas veces sometidos los sectores populares por parte del Estado. Durante la misma, como expresa la autora remarcando una dimensión no trabajada por Auyero, los afectados son *activos*: los vecinos interpelaron permanentemente al Estado cuestionando su accionar.

7. Nuevos interrogantes

A partir del estudio de este caso, surgen nuevos interrogantes, algunos de los cuales nos planteamos incorporar en futuras investigaciones, en particular en relación a la tesis de doctorado. En primer lugar, preguntarse por las familias que fueron reubicadas al Complejo Habitacional “Padre Mugica” (si es que existieron). En particular, debemos preguntarnos ¿Las condiciones de vida y específicamente la calidad ambiental mejoraron con las reubicaciones? ¿Qué sucedió con su experiencia y acumulado organizativo luego de las mudanzas? En otro orden de cosas, cabe preguntarse por los efectos de la –ya no tan- nueva normativa del “camino de sirga” de la villa 21-24 y de las nuevas disputas que se abren en el barrio en torno al modo y tiempos de su implementación, además de por la efectiva o ausente respuesta estatal ante los cada vez más apremiantes “problemas del mientras tanto”.

En segundo lugar: ¿Lo que sucedió en relación a la causa “Mendoza” en la Villa 21-24 es diferente en partidos del conurbano bonaerense? Sabemos que los barrios afectados de los otros distritos tienen trayectorias organizativas diferentes y un peso diferente del Estado local en su conformación, regulación y relacionamiento ¿Cómo fue la participación de las organizaciones barriales en este proceso? ¿Tuvieron capacidad de incidencia, de aprendizajes jurídicos y políticos por medio del acompañamiento de organismos de defensa del Poder Judicial? Por otra parte, este trabajo ha analizado los discursos y prácticas de los delegados del barrio, por lo cual sería de interés preguntarse por cómo atravesaron y percibieron el proceso aquellos afectados que no ocuparon roles de representación o no se acercaron a las instancias de participación barrial como las asambleas. Esta indagación nos permitiría, por ejemplo, observar con mayor profundidad cuánto ha permeado el discurso de derechos en las representaciones sociales de los habitantes de las villas, ya que muchas veces se han señalado conclusiones en este sentido que toman al barrio como totalidad homogénea sin considerar sus diferencias internas. En este mismo sentido, podría confrontarse esto con la fuerza o debilidad en esa población de los discursos relacionados al “merecimiento” y a la legitimidad del acceso a la vivienda por medio de la propiedad privada.

En tercer lugar, el análisis de este caso nos enfrenta a preguntas acerca de las organizaciones villeras de la CABA en general, que en la última década no han constituido federaciones consolidadas y representativas, y la incidencia –o no- de la judicialización de los conflictos en esos territorios en esos procesos. Así, cabe interrogarse en este contexto de parcial fragmentación por cómo se constituye la lucha por la urbanización, presentando sus límites y potencialidades –de que por ejemplo cada villa debata sus procesos por separado o tenga sus propias legislaciones-. En el caso de la Villa 21-24, cabe preguntarse por el desarrollo de esta demanda y por si la centralidad del conflicto por las relocalizaciones ha condicionado de alguna manera estos procesos. Por otra parte, y como fenómeno que no ha sido abordado en general por las políticas públicas hacia las villas en esta última década, el creciente proceso de inquilinización en las villas ha sido muy deficitariamente abordado en el caso del “camino de sirga” de la villa 21-24, por lo que queda abierta la pregunta sobre que sucederá con esta población.

Estas últimas preguntas también nos dejan un interrogante más general: ¿Cuáles son las potencialidades y limitaciones de la judicialización de los conflictos urbano – ambientales? A pesar de ser concebida como una arena de disputa política y de la presencia en la CABA de ciertos operadores judiciales que actuaron a favor de los habitantes de las villas, esta dinámica no era la misma para el Poder Judicial Federal que posee sus propias particularidades. Además, este proceso parece haberse cerrado en la CABA (Cravino, 2016), distrito en el cual se han definido pisos y derechos que han dado en muchos casos lugar a escasos resultados concretos (Bermúdez et. al. 2014; Delamata, Ricciardi y Sethman, 2014; Smulovitz, 2008; Azuela, 2014), Por otra parte, características más generales que rigen el funcionamiento del campo jurídico, su fragmentación “por casos”, su lento accionar, las posturas en general conservadoras de sus miembros y su poca experiencia en la definición y ejecución de políticas públicas complejizan y limitan su accionar en este tipo de conflictos. La judicialización constituye, además, en cierta medida, una canalización institucional de los mismos (Azuela y Mussetta, 2009) que tendería a condicionar otro tipo de repertorios de acción como podrían haber sido en este caso, por ejemplo, la confrontación directa con el gobierno porteño en manifestaciones en el espacio público.

Bibliografía

ABRAMO, P. (2003): "A teoría económica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres o mercado imobiliário informal". En Abramo, Pedro (org.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Sette Letras, Rio de Janeiro.

ABRAMOVICH, V. (2009): "El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales" en ABRAMOVICH, V.; PAUTASSI, L. *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Ed. Del Puerto. Buenos Aires

ARQUEROS, S., CALDERÓN, C., JAURI, N., RAMOS, J., VITALE, P y YACOVINO, 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.

AUYERO, J. y SWISTUN, D. (2007): "Expuestos y confundidos. Un relato etnográfico sobre sufrimiento ambiental". Iconos. Revista de Ciencias Sociales N 28, FLACSO, Quito.

AUYERO, J. y SWISTUN, D. (2008): *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Editorial Paidós, Buenos Aires.

AUYERO, J. (2013): *Pacientes del Estado*. EUDEBA. Buenos Aires

AZUELA DE LA CUEVA, A. (2006): "Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental", UNAM - Instituto de Investigaciones Sociales; Fontanamara, México D.F.

AZUELA DE LA CUEVA, A. y MUSSETTA, P. (2009): "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México". Revista Relinguística Aplicada, Buenos Aires.

AZUELA DE LA CUEVA, A. y CANCINO, M. A. (coord.) (2014): *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. PAOT, México.

BARTOLOMÉ, L. (1985): *Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas*, Ed. IDES N° 3, Buenos Aires.

BERMÚDEZ, A., CARMONA BARRENECHEA, V. Y ROYO, L. (2015): "Judicialización de la política habitacional de la ciudad de Buenos Aires: entre la multiplicidad de programas y la escasez de resultados" en PAUTASSI, L. (dir.): *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (pp, 85 – 132)*. Ed. Biblos, Buenos Aires.

BOURDIEU, P.; CHRISTIN, R. (1990): La construction du marché, *Actes de recherches en sciences sociales* 81 – 82, Francia.

BOURDIEU, P. (1999): *La miseria del mundo*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- BOURDIEU, P. (2000): "Elementos para una sociología del campo jurídico" en BOURDIEU, P.; TEUBNER, G. *La fuerza del derecho*. UNIANDES. Bogotá.
- BOURDIEU, P. (2007): *El sentido práctico*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- 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
- BELMONT, N.; CALDERÓN, C. (2013): "De la reivindicación a la construcción política. Prácticas organizativas en torno al reclamo por el hábitat urbano en la experiencia de villa 3, barrio Fátima" en BERCOVICH, L.; MAURINO, G., *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. EUDEBA. Buenos Aires.
- CARMAN, M., VIERA DA CUNHAQ, N. y SEGURA, R. (2013): *Segregación y diferencia en la ciudad*. FLACSO, Sede Ecuador; CLACSO, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Quito.
- 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.; SETHMAN, A. (coords.), *Continuidades, rupturas y emergencias. Trayectorias de la desigualdad en las ciudades de América Latina*. PUEC –UNAM. México D. F..
- 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.
- CATULLO, M.R. (2006): *Ciudades relocalizadas. Una mirada desde la antropología social*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- CRAVINO, M. C. (2006): *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines.
- CRAVINO, M.C. (2009): *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Editorial UNGS. Los Polvorines.
- CRAVINO, M.C.; DEL RIO, J.P.; GRAHAM, M.; VARELA, O.D. (2012): "Casas nuevas, barrios en construcción. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana", en Cravino, M.C. (org.), *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Editorial UNGS/ Ediciones Ciccus. Buenos Aires.
- CRAVINO, María Cristina; GONZÁLEZ CARVAJAL, Lara (2012): "Criterios de asignación de viviendas y construcción de legitimidad en la implementación de programas de urbanización de asentamientos informales en el Gran Buenos Aires", Quid 16 Revista de Estudios Urbanos N° 2, Buenos Aires
- CRAVINO, M.C.; RICCIARDI, M.V. y SETHMAN, A. (2013): "De la programación a la administración: avatares de la política de villas del macrismo (2007 – 2011)", en

BERCOVICH, L.; MAURINO, G., *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. EUDEBA. Buenos Aires.

CRAVINO, M.C. (2014): “Medio siglo de intervenciones en asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires. Paradigmas, políticas públicas y escalas”. Ponencia presentada en el XI Seminario de Investigación Urbana y Regional organizado por la Asociación Colombiana de Estudios Urbanos y Regionales, Bogotá.

CRAVINO, M. C. y FAINSTEIN, C. (2017): “Disputas por el acceso al ambiente sano y la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la Justicia y políticas públicas” (en prensa), en Cravino, Cristina. (coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ed. UNGS, Los Polvorines.

CRAVINO, M. C.; PALOMBI, A. (2015): “Políticas urbanas en el sur de Buenos Aires durante el gobierno de Mauricio Macri”, en *Cuadernos de Vivienda y urbanismo Vol. 8 n° 15*. Universidad Javeriana. Bogotá.

CRAVINO, M.C. (2016): “Poder judicial y ocupaciones de suelo en Buenos Aires en *Revista Direito & Praxis* Vol. 07, N°14. Río de Janeiro.

DELAMATA, G.; SETHMAN, A. y RICCIARDI, M.V. (2014): “Más allá de los estrados... Activismo judicial y repertorios de acción villera en la ciudad de Buenos Aires”, en Pautassi, L. (dir.) *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Biblos, Buenos Aires, pp. 397 – 444.

DELAMATA, Gabriela (2014): “Sectores populares, hábitat y derechos: efectos y dinámicas del activismo judicial en las villas de Buenos Aires” en Azuela de La Cueva, A.; CANCINO, M.A. (coords.), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. PAOT, México.

DUHAU, E.; GIGLIA, A. (2004): “Conflictos por el espacio y orden urbano”. *Estudios Demográficos y Urbanos* N° 56, El Colegio de México. México D.F.

FAIRSTEIN, C.; TEDESCHI, S. (2009): “El saneamiento de la CMR y el respeto del derecho humano a la vivienda adecuada de sus residentes”. Disponible en: 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 la acción colectiva en torno al reasentamiento”. *Quid 16: Revista de Estudios Urbanos del IIGG* N°5. Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1359>

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, M.I.; MANZANO, V. (2007): “Desempleo, acción estatal y movilización social en Argentina”, en *Revista Política y Cultura*, N°27. Pp. 143 – 166.

FLICK, U. (2004): *Introducción a la investigación cualitativa*. Ediciones Morata. Madrid.

GRAVANO, A. (2003): *Antropología de lo barrial. Estudios sobre producción simbólica de la vida urbana*. Editorial Espacio. Buenos Aires

HALBWACHS, M. (2004): *La Memoria Colectiva*. Prensas Universitarias de Zaragoza. Zaragoza.

HARVEY, David (1996): *Justice, nature, and the geography of difference*. Blackwell. Oxford, Pp, 366-402.

HERMITTE, E.; BOIVIN, M. (1985): "Erradicación de "villas miseria" y las respuestas organizativas de sus pobladores" en BARTOLOMÉ, L. (comp.) *Relocalizados. Antropología social de las poblaciones desplazadas*. Ediciones del IDES. Buenos Aires.

JODELET, D. (2011): "Aportes del enfoque de las representaciones sociales al campo de la educación". En *Espac. blanco, Ser. indagaciones* [online]. vol.21, n.1, pp. 133-154. España.

MANZANO, V. (2009): "Piquetes y acción estatal en Argentina. Un análisis etnográfico de la configuración de procesos políticos" en GRIMBERG, M.; FERANDEZ ALVAREZ, M.I.; CARVALHO M.R. (ed.), *Estado y Movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. Antropofagia. Buenos Aires. Pp. 15 – 36.

MANZANO, V.; MORENO, L. (2011): "Censar, demandar y acordar. Demandas colectivas y políticas estatales en el Gran Buenos Aires", en *Revista Pilques*, Año XIII, N° 14.

MARTÍNEZ ALLIER, J. (1998); *Curso de Economía Ecológica*. Serie Textos Básicos para la Formación Ambiental N° 1. PNUMA. México D.F.

MASSIDA, A. (s/f): "El Estado Argentino ante las Villas Miseria Una lectura del Plan de Emergencia/Plan Integral (1956/57), primera iniciativa estatal de erradicación". Disponible: <http://www.ceur-conicet.gov.ar/imagenes/AM.pdf>.

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.

MELUCCI, A. (1994): Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. *Zona abierta*, (69), 153-180.

MERKLEN, D. (2010): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática argentina (1983 – 2003)*. Editorial Gorla. Buenos Aires.

MERLINSKY, G.; FERNÁNDEZ BOUZO, S.; TOBIÁS, M. (2012): “La recuperación ambiental de los márgenes del Riachuelo. Derechos en tensión y poderes en conflicto”, en HERZER, H. (comp.) *Barrios al Sur. Renovación y pobreza en la Ciudad de Buenos Aires*. Ed. Café de las Ciudades. Buenos Aires.

MERLINSKY, G. (2013): *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

MERLINSKY, G (2014): *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Editorial CICCUS/CLACSO. Buenos Aires.

MERLINSKY, G. (2014): “La causa “Beatriz Mendoza: política ambiental y derechos en tensión”, en PAUTASSI, L. (dir.) *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Ed. Biblos. Buenos Aires, pp. 397 – 444.

MERLINSKY, G. (2015): “Conflictos ambientales y casos estructurales” en AZUELA DE LA CUEVA, A.; CANCINO, M.A. (coords.) *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. PAOT. México D.F. Pp. 61-100

MORA, Martín (2002): “La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici”, en *Athenea Digital N°2*, México.

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.

OSZLAK, Oscar. (1991): *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al Espacio Urbano*, Ed. Humanitas, Buenos Aires.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. (1981): “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, Documento G.E./CLACSO, núm. 4, Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

PARTDRIGE, W.L. (1985): “Reasentamiento de comunidades: los roles de los grupos corporativos en las relocalizaciones urbanas” en BARTOLOMÉ, L. (comp.) *Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas*. Ediciones del IDES. Buenos Aires.

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

PRIETO, S.; LOTITO, O. (2012): “Jóvenes militantes de la “pastoral villera” en la Villa 21-24 – Zabaleta: una aproximación sobre las percepciones y representaciones en torno del Estado” en *Revista Sociedad y religión* vol.22 no.38. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

QUIRÓS, J. (2011): “Moralismo y economicismo en la política popular: problemas de explicación socio-antropológica” en *Estudios en Argentina y Brasil*. Buenos Aires. Pp.235 – 256.

PUGA, M. (2014): El litigio estructural en *Revista de Teoría del Derecho* de la Universidad de Palermo, pp. 41-82, Buenos Aires.

SABATINI, F. (1997); "Conflictos Ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas". EURE. Santiago de Chile; Vol. XXII, N° 68. Pp. 77 a 91.

SMULOVITZ, Catalina (2008); "La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en Argentina", en *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, vol. 48, No 190 – 191 (julio – septiembre / octubre – diciembre). Buenos Aires. Pp. 287 - 305

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*. Editorial Biblos. Buenos Aires.

SVAMPA, M.; PEREYRA, S. (2003): *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Editorial Biblos. Buenos Aires

SUBIRATS, J. (1994): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Editorial MAP. España.

TARROW, S. (1994): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial. Madrid.

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.

WACQUANT, L. (2001): *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Editorial Manantial. Buenos Aires.

TILLY, CHARLES (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.

YUJNOVSKY, O. (1984): *Claves políticas del problema habitacional argentino 1995 – 81*. GEL. Buenos Aires.

Documentos institucionales consultados

- 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_Ambiental.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>
- 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
- FARN (2014): Informe Ambiental Anual, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires.
- 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/2009dic17JFQLMRFIAUVA.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_alla_namiento.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/03/04/0307093completo.pdf>
 - [Diarios Página 12](#), Clarín y La Nación

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>

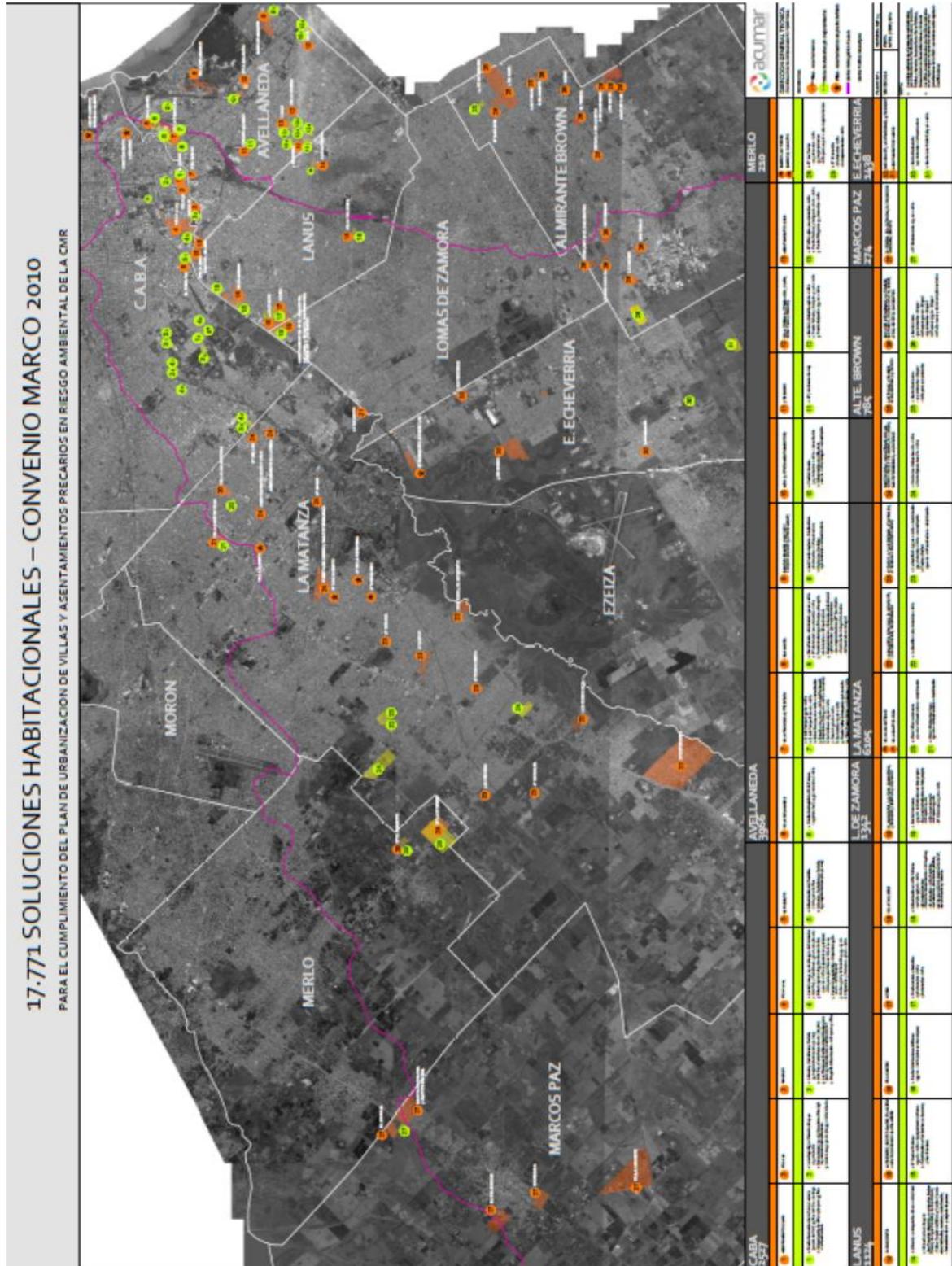
ANEXO

1. Índice de figuras

Mapa 1: Ubicación de la Villa 21-24 de Barracas en la CABA (Dirección General de Estadísticas y Censos - Ministerio de Hacienda GCABA, 2016)	16
Foto 1: Basura en el Riachuelo (Diario Frente a Cano, 2015).....	26
Mapa 2: Límites topográficos de la cuenca Matanza- Riachuelo (ACUMAR, 2013) .	27
1 Líneas de acción del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo 2010 (Ministerio de Gobierno de la CABA. Recuperado de: http://www.buenosaires.gob.ar/ministerio-de-gobierno/plan-integral-de-saneamiento-ambiental)	31
Foto 2: Vista aérea de la Villa 21-24 y el Riachuelo (Diario de Flores, 2014)	38
Mapa 3 Barrios sobre el "camino de sirga" en la CABA y complejos habitacionales a los que fueron relocalizados (Elaboración propia). Elaborado por Juan Pablo del Río a pedido de la autora	39
Foto 3: Villa 21-24 (Diario Digital Para Buenos Aires, 2015)	40
Tabla 1: Cantidad de familias a relocalizar por asentamiento en la CABA, nivel de ejecución de las mismas a diciembre de 2016 y ubicación de las nuevas viviendas (Reconstrucción propia en base a los datos del ACUMAR (2010), Informe DGC (2014), MPT (2012)).....	44
Mapa 4:: "Camino de sirga" de la Villa 21-24 (IVC, 2011)	52
Foto 4 Primeras etapas de la relocalización de la Villa 21-24. El momento de las mudanzas (Instituto de la Vivienda de la CABA, diciembre 2013).....	61
Foto 5 Topadoras en la Villa 21-24 durante las primeras etapas de las relocalizaciones a Villa Lugano (Instituto de Vivienda de la CABA, febrero 2014).....	63
Foto 6: Conjunto Habitacional "Padre Mugica" - Villa Lugano, CABA (Martín Kraut para Revista Anfibia, noviembre 2015)	64
Foto 7: La llegada de los vecinos de la Villa 21-24 al Complejo Habitacional "Padre Mugica" (Instituto de la Vivienda de la CABA, diciembre de 2015).....	65
Foto 8: Escombros en la manzana 25 de la Villa 21-24, parte del "camino de sirga". Las familias de ese sector habían sido ya relocalizadas al Complejo Habitacional "Padre Mugica" (Carla Fainstein, 2015).....	75
Foto 9: Sector del "camino de sirga" del que ya fue relocalizada población. Villa 21-24 (Carla Fainstein, 2016)	76
Foto 10: Delegados del "camino de sirga" de la Villa 21-24 en una audiencia pública de la CSJN (Carla Fainstein, 2016)	84
Mapa 5: 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)	95

Foto 11: "Mundo Grúa", una de las obras para las nuevas viviendas de los habitantes del "camino de sirga" de la Villa 21-24 desde San Blas, uno de sus sectores (Carla Fainstein, 2016).....	96
Foto 12: La Villa 21-24 y las obras de "Mundo Grúa" (Carla Fainstein, 2016)	97
Foto 13: 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).....	107
Foto 14: Lancha del ACUMAR recoge basura de las orillas del Riachuelo en la zona de la Villa 21-24 Barracas (Carla Fainstein, 2016).....	110

1. Mapa de los asentamientos afectados de toda la CMR – ACUMAR, 2010



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 3º.- 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 8º de la Ley 1251 y su modificatoria Ley 1555.

Artículo 4º.- 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 5º.- 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 6º.- 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 7º.- 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 8º.- 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 9º.- 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.(nº 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. (nº 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 párrafo 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. 1º 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)

