

Tramas, márgenes y controversias:

una aproximación al proceso de territorialización del Camino de
Sirga en la Cuenca Matanza - Riachuelo en la Ciudad de Buenos

Aires (2008 – 2015)

Tesis para optar por el título de Magister en Estudios Urbanos

Universidad Nacional de General Sarmiento

Tesista: Julieta Sragowicz

Directora: Andrea Catenazzi

Buenos Aires, marzo 2021.

Agradecimientos

Escribir los agradecimientos fue el ejercicio que permitió quitarle el velo a la aparente soledad e individualidad del proceso de escritura de esta tesis.

Quiero en primer lugar, agradecer a Andrea, mi directora. Por cada hora dedicada a la invitación a la reflexión; por cada corrección tan respetuosa; por desenredar con precisión, herramientas y pedagogía amorosa cada encerrona. Celebro la intuición e inquietudes que me llevaron a tu encuentro. Gracias por dirigir este proceso y permitirme jugar a ser investigadora.

A lxs compañerxs y profesorxs de la “MEU”, por los espacios de reflexión, por la escucha atenta y por cada devolución. También gracias por las pizzas, los mates, las charlas de viaje y el humor como trinchera para sobrellevar la frustración. Fundamentalmente, quiero agradecer a Alicia Novick por sus devoluciones, y a Cristina Cravino, por construir espacios de encuentro, por sus observaciones, aportes y su inquebrantable insistencia para que no abandonemos el proceso.

A todas las personas, que colaboraron con fuentes, información, respondiendo consultas, aportando notas, bibliografía, saberes, recorridos y experiencias. Especialmente a Daniela, Romina y Luciana, por permitirme entrevistarlas y compartir sus reflexiones. Volver a sus palabras fue siempre una manera de retomar el norte y el móvil de esta investigación.

A Ernest, por acompañar y estimular con mucha rica comida y buena música. Por estar del otro lado del monitor, pasando el mate, sosteniendo, escuchando, intentando comprender qué estaba haciendo, matando un poco mi neurosis.

A mis viejxs y a mi hermana, por construir las herramientas y brindar las libertades que han permitido cada búsqueda. Por ser una gran combinación de precisión metodológica, pragmatismo resolutivo y escucha reflexiva. A Juana, por ser oasis y fuente de creatividad.

A mis amigxs, hermagas, las pibas, tribu y manada, por preguntar “cómo va eso”, por cada meme, sticker y mensaje de aliento, por ser combustible para llegar al final. A Den Brickman y Flor Brizuela, por leerme en pleno caos. A Estefi y Gi por cruzar océanos ofreciendo traducciones.

A Petra, por habitarme en el último tramo y patear para que esta tesis salga. Gracias por bajar la vara.

Tabla de siglas y abreviaciones frecuentes

ACUMAR	Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CDD	Cuerpo de Delegados/as del Camino de Sirga Villa 21.24
CDS	Camino de Sirga
CMR	Cuenca Matanza – Riachuelo
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
DGC	Defensoría General de la Ciudad
GCBA	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
IVC	Instituto de Vivienda de la Ciudad
PISA	Plan Integral de Saneamiento Ambiental 2010
UPE	Unidad de Proyectos Especiales de relocalizaciones (IVC)

ÍNDICE

Agradecimientos	9
Tabla de siglas y abreviaciones frecuentes	11
Introducción	15
Capítulo 1: Marco teórico y metodológico	21
1.1. Sociología de la acción pública: multiactoralidad; dinamismo e interacción en el estudio de la territorialización de los asuntos públicos	21
1.2. Enfoque institucional: una aproximación al hacer cotidiano del Estado y su entramado burocrático	29
1.3. Estrategia metodológica	35
Capítulo 2: La judicialización de la demanda ambiental (2004 - 2010)	44
2.1. Un territorio en riesgo ambiental: la cuenca Matanza - Riachuelo	45
2.2. La judicialización de la cuestión ambiental: el fallo Mendoza y la liberación del Camino de Sirga	50
2.2.1. El Fallo Mendoza: contexto de emergencia, contenido e implicancias (2003 - 2008)	50
2.2.2. La orden de liberación del Camino de sirga	54
2.2.3. La concepción judicial del territorio y el ejercicio del dominio.	56
2.3. Reconfiguraciones en la arena política: primeras respuestas institucionales a la judicialización	63
2.3.1. ACUMAR: el Plan Integral de Saneamiento Ambiental, la limpieza de márgenes y el programa Federal de Urbanización	64
2.3.2. El IVC y la UPE de relocalizaciones	79
Capítulo 3: La territorialización de la orden de liberación del Camino de Sirga en CABA - Villa 21.24 (2008 - 2013)	81
3.1. La Villa 21.24: entre la organización y la desidia política	82
3.2. Antecedentes en CABA: el territorio en la orden de liberación del Camino de Sirga	88
3.2.1. Los primeros desplazamientos: nuevos problemas, nuevas demandas.	89
3.2.2. La ocupación de viviendas y la sanción de la Ley N° 3.947	95
3.2.3. La productividad de las controversias: reposicionamientos del Juzgado	96
3.3. El camino de sirga como territorio de disputa en la Villa 21.24	100
3.3.1. La corporización de la entelequia: la trama actoral territorial y su proceso de organización.	101
3.3.2. Jugar en todas las canchas: el proceso de demarcación y las mesas de trabajo como campos de batalla.	107

3.4. Reorientaciones y complejización: subir la vara en cada batalla	118
Capítulo 4: La trama institucional se complejiza frente al proceso de territorialización (2013 - 2015)	123
4.1. 2012 - 2013: cambios de funcionarios, virajes de estrategia.	124
4.1.1. El Juez Rodriguez y la cabida de los tiempos sociales	124
4.1.2. El IVC: la nueva gestión y la reconfiguración al interior de la UPE	126
4.2. Complejidad de la trama institucional: las múltiples caras del IVC	128
4.2.1. Entre la fuerza y la concesión: los funcionarios y el arte de gobernar	129
4.2.2. Los límites y la potencia de habitar los márgenes: las trabajadoras de trinchera.	132
4.2.3. Hacer trampa: la gestión de/ en los márgenes y el rol de los equipos territoriales.	137
4.3 El protocolo: dispositivo institucional del proceso de territorialización	142
4.3.1. La sanción del Protocolo y la concreción de las mudanzas	143
4.3.2. La cristalización institucional del proceso de territorialización	146
Capítulo 5. Reflexiones finales	165
Bibliografía	182

*A quienes deciden transitar este mundo sin indiferencia
buscando siempre, desde el lugar que ocupan, correr el límite de lo posible
para hacer este habitar un poco más digno para todes.*

Festejo la potencia de esos encuentros.

Introducción

En el 2004, un conjunto de vecinos/as de Villa Inflamable, un asentamiento del Partido de Avellaneda ubicado en la Cuenca del río Matanza Riachuelo (CMR), presentaron una demanda contra el Estado Nacional, el Estado de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) y 44 empresas por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación de dicho río. Entre el 2006 y el 2008, en un contexto marcado por las demandas ambientales (las resistencias a la minería extractiva en Esquel, las asambleas de pueblos fumigados y el conflicto por las papeleras) y la creciente judicialización de los conflictos urbanos, la problemática de la CMR ingresa con fuerza a la agenda pública, fundamentalmente en Julio del 2008 tras el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)¹. En dicho fallo, la CSJN condena a los tres Estados por los daños colectivos generados y establece la obligación de dar cumplimiento a tres objetivos: mejorar la calidad de vida de los/as habitantes de la cuenca; recomponer el ambiente en la cuenca (aire, agua y suelo) y prevenir daños a futuro. Para ello, se compele a los tres poderes y el Consejo Federal de Medio Ambiente a establecer un plan integral y progresivo de saneamiento de la CMR; a la vez que se instó a estructurar legalmente la Autoridad de Cuenca Matanza – Riachuelo (ACUMAR).

La Causa Mendoza², se inicia como una causa ambiental, orientada al saneamiento del río Matanza - Riachuelo. La misma, puede ser entendida como una causa estructural, en tanto

¹Existe un primer fallo de la CSJN en el 2006, en el que el máximo tribunal declara su competencia en relación a la prevención, recomposición y resarcimiento del daño colectivo, estableciendo incompetencia en lo relativo al daño individual. A partir de dicho Fallo, la Corte dictamina un conjunto de órdenes y solicitudes tanto a las empresas como a los tres niveles de Estado. En el capítulo 2 ahondaremos en las diferencias entre el Fallo del 2006 y el Fallo del 2008.

²Entendemos por “Causa Mendoza” 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).

forma parte de un nuevo tipo de activismo judicial de las cortes supremas orientado a poner en evidencia conflictos de larga duración, donde la violación de derechos obedece a un déficit histórico de las políticas públicas (Merlinsky, 2013).

En julio del 2009, el Juez Federal de Quilmes, a cargo de la ejecución de la sentencia, retomando la orden de la CSJN de transformar toda la ribera en un área parqueada, incorpora la figura del Camino de Sirga (CDS) y su liberación para recuperarlo como espacio público. En ese marco, al territorio de la cuenca objeto del Fallo de la CSJN, se le superpone un nuevo territorio de intervención: el Camino de Sirga.

Si bien el cumplimiento del fallo supone una transformación del modo de ocupar el territorio de borde del río, los desplazamientos de las personas afectadas por la orden de liberación del CDS no fueron inicialmente contemplados. De hecho, la cuestión del reasentamiento respetuoso de los derechos humanos emerge muy avanzado el accionar del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la manda de la limpieza de márgenes y liberación del CDS.

La presente tesis tiene como objetivo general analizar cómo la liberación del CDS, una orden judicial derivada del fallo de la Corte Suprema, incorpora los conflictos y las particularidades del territorio a “liberar”. La investigación estudia las cristalizaciones institucionales resultado de la acción pública en un territorio particular, tomando como caso de estudio, la Villa 21.24, ubicada en el barrio de Barracas, al sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Nuestro interés radica en reflexionar en torno a la territorialización de políticas públicas, las lógicas de interacción y los resultados que producen. Las preguntas que orientan el trabajo son las siguientes: ¿qué otra institucionalización requieren las políticas públicas que tienen la transformación territorial como objeto de intervención? ¿Cómo en el proceso de territorialización de una política pública se reconfiguran objetivos, intereses, se ponen en

juego acuerdos, representaciones? ¿Cuándo la introducción de nuevos problemas territoriales implica nuevos procesos de institucionalización? En particular, con relación al caso de estudio, ¿Qué conflictos y coaliciones se generan alrededor de la liberalización del CDS y las relocalizaciones en la Villa 21.24? ¿Qué rol juegan los “equipos territoriales” del Poder Ejecutivo, en la reconfiguración de la política de relocalización?

Trabajaremos con dos supuestos, el primero vinculado al caso de estudio es que, la materialización de la liberación del CDS en la Villa 21.24 introduce cambios en la gestión de los desplazamientos de las familias afectadas por dicha orden. El segundo es que, la respuesta a la gestión de los desplazamientos tuvo en la emergencia de un protocolo de relocalizaciones, la institucionalización de un dispositivo para el conjunto de la cuenca. De esta manera, el período de análisis abarca desde el fallo de la Corte Suprema (julio 2008) hasta la publicación oficial del “Protocolo Base para el diseño e implementación socialmente responsable de procesos de relocalización involuntaria de población³” del GCABA (diciembre de 2015).

En este marco, los objetivos específicos que orientan la investigación son los siguientes. En primer lugar, describir el caso de estudio a partir de la contextualización de la Causa Mendoza en la CMR y del conjunto de programas y políticas habitacionales desplegadas en la Villa 21.24. En segundo lugar, identificar los actores relevantes del proceso, indagando en las representaciones que tienen del territorio y en el repertorio de discursos y prácticas que se configuran en función de ello. En tercer lugar, identificar los hitos que han puesto en diálogo la experiencia territorial y el proceso de institucionalización para la totalidad de la CMR en CABA.

Las implicancias de la Causa Mendoza han tenido un lugar relevante en la agenda de investigación urbana en Argentina, desde diversas perspectivas de análisis. Un conjunto de

³ A lo largo de la tesis, para facilitar la lectura, nos referiremos a esta herramienta como el protocolo.

investigaciones ha profundizado en la emergencia de la Causa Mendoza, ligándola con el debate ambiental (Auyero y Swistun, 2008), los efectos y productividad social de la judicialización de dicho conflicto (Merlinsky, 2013). Otros autores y autoras se han centrado en las relocalizaciones. Sobre estos últimos estudios, algunas analizaron las acciones colectivas de los afectados por dichos procesos. Najman y Fainstein (2019) abordan los efectos en los repertorios de acción colectiva de las organizaciones y la vida cotidiana de las familias y su estructura de oportunidades. López Olaciregui (2019) y Scharager (2017, 2019) analizan controversias, tensiones y disputas; a la vez que indagan en las limitaciones institucionales para la implementación de la política de relocalizaciones. La presente investigación comparte con estos últimos trabajos, el enfoque dinámico del Estado, la noción de territorialización y la puja en la forma que asume la política pública. Sin embargo, el énfasis no está puesto en indagar sobre las lógicas legales o las limitaciones burocráticas de las políticas de gobierno, ni sobre los grados de institucionalización en términos de informalidad / formalidad. Nuestro interés es profundizar sobre la naturaleza lábil de las fronteras del Estado y de la administración estatal, en la observación del Estado actuando en sus márgenes, en la gestión de las temporalidades, desde un abordaje que parte de las demandas territorializadas.

Con esta finalidad, hemos desarrollado una estrategia metodológica de tipo cualitativa, centrada en el estudio de un caso. Consideramos que este tipo de abordajes, a partir de hacer foco en un territorio concreto, permite desde allí desentrañar las complejas articulaciones que se desarrollan entre los distintos actores que van configurando el devenir de la política pública.

Las preguntas y el interés de esta investigación responden a mi propia experiencia de aproximación a *la Sirga*⁴ en la Villa 21.24. La militancia en la Casa Popular Manuelita Sáenz fue la primera puerta de entrada. Allí, entre talleres de tejido y ollas populares, las compañeras a partir de sus relatos en relación a los censos, las demoliciones y *la zona del Riachuelo*, sembraban múltiples dudas respecto del accionar del Estado en la resolución de la tan sufrida crisis habitacional y la contaminación ambiental. Las inquietudes y los interrogantes de la militante territorial se topaban luego con la trabajadora del Estado. Pise *la sirga* y el Conjunto Urbano Padre Mugica, a raíz de que mi entonces jefe en el Ministerio de Ambiente y Espacio Público, nos encomendó a aquellas trabajadoras que teníamos *un perfil más social* en la Dirección a *darle una mano* al equipo del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) que necesitaba realizar un relevamiento de los cartoneros que se iban a relocalizar de la Villa 21.24 al Conjunto Urbano Padre Mugica. Mi obsesión respecto al pensamiento situado y territorializado, hasta ahora bien circunscripta a la militancia y a las críticas a mi formación profesional como politóloga, se encontraban allí con la experiencia concreta de la política pública. Allí estábamos, construyendo cuestionarios mientras creíamos estirar las misiones y funciones de una Dirección General que nada tenía que ver con el reciclaje, pero cuyos funcionarios apostaban a seguir concentrando poder y referencia de cara al año electoral. Un tiempo después, aún con el sabor amargo de la fallida articulación interministerial, en el marco de un seminario de la Maestría en Estudios Urbanos me encontraría con toda una biblioteca que aportaría densidad teórica y casuística, a la vez que revitalizaría nuevas y múltiples entradas a viejas reflexiones. Esta investigación apunta, casi a modo de revancha, a construir algunas respuestas a partir de poner en diálogo mis múltiples identidades.

La tesis se estructura en cinco capítulos, el primer capítulo desarrolla el marco teórico - metodológico. Allí se hace referencia a los campos disciplinares que guiaron esta

⁴ A lo largo de la tesis, utilizamos la cursiva en dos sentidos: para hacer referencia a términos nativos, utilizados con frecuencia por los propios actores; para retomar fragmentos cortos de citas de testimonios.

investigación y la constelación de conceptos que iluminaron la aproximación al análisis del caso de estudio. A su vez, se presenta la estrategia metodológica aplicada. El segundo capítulo, introduce el territorio de la Cuenca, la configuración inicial de la demanda de saneamiento y el ingreso del conflicto en la arena judicial. Aquí indagamos el Fallo Mendoza, sus principales implicancias, el entramado actoral que configura y el pasaje a la arena política a partir de las primeras respuestas del Poder Ejecutivo a las obligaciones judiciales. El tercer capítulo, se centra en el proceso de territorialización de la manda de liberación del CDS en la Villa 21.24. Además de una introducción al territorio villero, se presenta la trama actoral y el repertorio de discursos, demandas y prácticas que se despliegan en el marco de la materialización de la manda judicial. El cuarto capítulo, aborda la interacción entre el proceso de territorialización y la arena política institucional. En primer lugar, se indagan las reconfiguraciones que se suceden al interior del IVC (organismo a cargo de ejecutar las relocalizaciones en la Ciudad). Luego, profundizamos en el protocolo para estudiar las reorientaciones en la política de relocalizaciones. En cada capítulo hemos dedicado una primera parte a la contextualización; una segunda parte a la identificación de los actores, sus repertorios discursivos, representaciones y prácticas y una tercera parte orientada a señalar las reorientaciones en el devenir de la política e identificar nuevos mecanismos de institucionalización, entendido como la producción de marcos de acción, es decir las normas, reglas, rutinas y procedimientos que orientan las interacciones (Lascoumes y Le Gales, 2014). Sin embargo, si bien nos hemos apoyado en el devenir cronológico de los hechos para ordenar la escritura, la lógica de análisis apunta a poder identificar la coexistencia e interacción entre las diferentes arenas, capas o registros por los que circulan los problemas colectivos, cómo se reconfiguran los conflictos en el marco de dichas interacciones y en qué medida el repertorio de representaciones y prácticas de los actores reorientó la política de relocalizaciones, en un proceso creciente de maduración -en términos de condensación de

aprendizajes y experiencias - y complejización - en relación a la incorporación de nuevos problemas y las demandas territorializadas. Finalmente, el último capítulo, presenta las reflexiones finales de la tesis, recuperando los objetivos establecidos, las ideas principales de cada capítulo y los hallazgos producidos en el marco de la investigación.

Capítulo 1: Marco teórico y metodológico

El presente capítulo hace referencia a los campos disciplinares y el conjunto de conceptos que han guiado esta investigación. Como mencionamos en la introducción, el objetivo general de esta tesis es analizar cómo la orden judicial de liberación del CDS en la Villa 21.24 incorpora los conflictos y particularidades del territorio a “liberar”. En ese marco, definimos como objeto de estudio la territorialización de la acción pública, a partir de las interacciones entre la reconfiguración de objetivos e intereses, acuerdos y representaciones, conflictos y coaliciones entre actores; y las cristalizaciones institucionales que se suceden alrededor del proceso. A su vez, nos preguntamos qué institucionalización requieren las políticas públicas que tienen la transformación territorial como objeto de la intervención, qué dispositivos admiten, qué lógicas y resultados producen, cuál es el rol de los “equipos territoriales”, los equipos de gestión de la proximidad, en dichos procesos. Para dar respuesta a estos interrogantes, partimos principalmente de las herramientas teóricas y metodológicas de la sociología de la acción pública y el enfoque institucional de las políticas públicas.

1.1. Sociología de la acción pública: multiactoralidad; dinamismo e interacción en el estudio de la territorialización de los asuntos públicos

En la presente investigación, adoptamos una mirada que supone una ruptura con el enfoque estado-centrista que ha guiado el estudio de las políticas públicas. Es por ello que incorporamos en el análisis, la noción de acción pública, entendida como “*la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos*” (Thoening, 1997:28). De hecho, la tesis se estructura desandando esta definición, abordando en cada capítulo cómo los actores sociales construyen y califican

los problemas, qué respuestas, contenidos y procesos elaboran para abordarlos y qué nuevos problemas se incorporan en el marco de la interacción.

La noción de acción pública y los debates teóricos al respecto emergieron en Francia, hacia fines del siglo XX, en el marco de los procesos de descentralización (1982) que implicaron una profunda transformación en los modos de regulación y de integración de la gestión pública territorial. En un contexto signado por la crisis económica, la emergencia de nuevas cuestiones problematizadas y nuevos abordajes, junto con la incorporación de nuevos actores en la arena pública, se evidencian los límites de los mecanismos institucionales tradicionales en la capacidad de respuesta y resolución. El modelo de regulación cruzada, característico de la Francia de 1960 basado en un modelo de gobierno centralizado y tecnocrático, hacia 1990 cede lugar al modelo de institucionalización de la acción colectiva. Duran y Thoening (1996) sostienen que la acción pública en materia de gestión territorial se desarrollaba en el marco de dos grandes movimientos. Por un lado, la expansión y diferenciación del sistema político que conduce a una poliarquía institucional marcada por la confrontación de poderes heterogéneos, difícilmente jerarquizables. Por el otro, la multiplicación de grupos de interés que rompen con el monopolio de representación y argumentación de los representantes políticos. Es decir que ello, suponía lidiar con la existencia de problemas en los que la solución sobrepasa el marco de una sola organización, con los límites de los métodos tradicionales de debate para la resolución de los conflictos y con un ambiente turbulento producto de la concurrencia de múltiples actores. De acuerdo con estos autores, el conjunto de estas transformaciones (multiactorialidad y límite de los métodos tradicionales) supone una democratización del Estado, puesto que se produce el pasaje de una democracia reducida a la élite política a una democracia explotada en sus lugares de ejercicio y en la naturaleza de sus actores. La dispersión de poder, asociada a la indeterminación de las cuestiones, crea un universo fluido, por lo que se vuelve difícil fijar los límites institucionales

de la escena política. Tras la crisis del modelo neoliberal, la configuración Estado-Sociedad se expresa muy fuertemente por la pugna de grupos sociales por colocar en la agenda pública sus intereses, mientras que el Estado ensaya formas de concertación o confrontación, con diversos resultados, asumiendo que se debe sustituir el esquema del “Estado mínimo” de los años noventa. Ya sea complementando o disputando sentidos con las formas tradicionales de la representación política (ante su crisis), la participación aparece como un fenómeno crecientemente demandado desde distintos sectores.

La sociología de la acción pública permite incorporar herramientas para abordar el análisis de los procesos de implementación, rompiendo con las lecturas secuenciales de los modelos clásicos, a partir de la adopción de un enfoque dinámico e interactivo que pone en diálogo actores, representaciones, instituciones, procesos y resultados. En este marco es que abordamos la relación entre regulación social y regulación política, la interacción entre autoridades políticas y actores sociales más o menos bien organizados, alejados de las visiones jerárquicas, racionales y estáticas. Esto nos permite concebir una política pública no como una serie de secuencias sucesivas, sino como un conjunto de secuencias paralelas, que interactúan unas con otras y se modifican continuamente, iluminando los flujos continuos de decisiones y procedimientos, ya no en clave de desvío o ineficiencia (Lascoumes y Le Gales, 2014; Muller, 1998).

Estas transformaciones en los modos de regulación también han sido discutidas en nuestras latitudes de la mano del estudio de la especificidad de las políticas urbanas y el retorno de lo político a la cuestión urbana. Tal es así que autoras como Rodríguez, C. y Di Virgilio, M. (2011), Catenazzi et al. (2009), entre otras, señalan que en las últimas décadas la creciente complejidad de las demandas sociales planteadas por una sociedad globalizada y la consecuente crisis del modelo de representación política, implican repensar el protagonismo que adquiere la dimensión territorial de las políticas públicas. En los últimos años, muchos

gobiernos y también sectores de la llamada sociedad civil comenzaron a ensayar nuevas prácticas buscando redefinir el signo de la intervención pública con miras a un mayor pluralismo en el ejercicio del gobierno. El sentido de estas experiencias, en tanto modalidad de acción pública, es el de configurar un proceso de gobierno y gestión abierto a la multiplicidad de actores, intereses y prácticas sociales. Se trata de prácticas también inducidas por los cambios en la organización territorial que acompañan el desarrollo del contexto globalizado, transformando los lugares y niveles de la acción política (Catenazzi et al, 2009). Al mismo tiempo, la propia lógica de legitimación del Estado en el nuevo escenario también promueve prácticas participativas y necesita recrearlas en su nuevo rol (Quintar, A., Cravino, M. C., & Cravajal, M. L. G, 2012).

No se trata de la abolición del orden público estatal, sino el fin de una época caracterizada sólo por el Estado, donde la participación, negociación y elección adoptan diversas formas de la institucionalización:

“Tanto el gobierno nacional como los provinciales y municipales están admitiendo, al menos discursivamente, que el estado debe abrirse a la sociedad, eliminar el secreto, hacer pública toda la información disponible, escuchar al ciudadano y promover su rol en la formulación de políticas, la coproducción de bienes y servicios, y el monitoreo, control de gestión y evaluación de los resultados de la gestión estatal. Aceptar a la ciudadanía y las organizaciones sociales en este triple rol supone una profunda modificación del estilo de gestión estatal y, por lo tanto, nuevos desafíos desde el punto de vista de la construcción de capacidades. Capacidad de escuchar, de aceptar la crítica, de co-construir o co-producir, de rendir cuentas, además de promover activamente la apertura de nuevos canales de comunicación y participación ciudadana”. (Oszlak, 2014: p.5)

Como hemos mencionado, el interés de la tesis radica en el análisis de la territorialización de las políticas públicas. Los aportes de Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995) son centrales porque permiten comprender a la política pública como: *“un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”* (p. 112). En este sentido es que hablamos de un enfoque dinámico, en tanto esta aproximación supone una mirada del Estado que lo “pone en movimiento”, junto con los distintos actores involucrados en dicha cuestión: *“las políticas estatales permiten una visión del Estado “en acción”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales”* (p. 104).

Este enfoque, que evidencia que en el proceso de calificación de los problemas y elaboración de respuestas, el Estado se presenta como un actor más - con una relevancia específica por el alcance de sus decisiones y por la valoración del resto de los actores- pero no único, nos permite echar luz sobre las distintas tramas actorales conforme el momento de la política pública; a la vez que permite abordar las distintas arenas y registros por los que circula el conflicto.

Como veremos en los próximos capítulos, la trama actoral implicada inicialmente, asociada al diseño y elaboración de los planes, difiere de la trama actoral propia de la territorialización de la orden de liberación del CDS, fundamentalmente en la Villa 21.24. Consideramos que el campo de la sociología de las controversias colectivas aporta herramientas para el análisis de las interacciones entre los distintos actores involucrados. Estos estudios destacan cómo se ponen en juego acuerdos y representaciones en el proceso de territorialización; ya no exclusivamente desde las relaciones de fuerza, sino considerando también los recursos cognitivos, los repertorios de argumentos y las normas morales que

utilizan los actores para hacer valer una contestación y ganar una contienda. Es en esta clave que abordamos la productividad social del conflicto, por un lado, haciendo énfasis en cómo y en qué medida cada actor define y redefine el conflicto, buscando reorientar la política a partir del despliegue de repertorios de argumentos acordes a ciertas gramáticas públicas en un intento de interpelar a otros y colocar como común y general aquello que se está afectando. Para ello, nos detendremos en cada capítulo en qué problemas, incorporaciones y reorientaciones produce el pasaje del conflicto por las distintas arenas. Por el otro, abordaremos cómo los conflictos sociales producen y redefinen el territorio, así como las relaciones que los actores entablan con él. Indagaremos en cómo se detona el conflicto por la apropiación de “la sirga” en tanto territorio que se crea y delimita en el proceso de territorialización de la manda; es decir cómo la Sirga se convierte en un territorio que pasa a orientar las acciones y visiones de los actores y qué pujas se desarrollan por el control de dicho territorio. Veremos cómo los actores representan, significan y estructuran el espacio urbano de distintas maneras y las prácticas que despliegan en consecuencia: la sirga entendida como espacio geográfico - administrativo, como espacio público recreativo a recuperar en tanto espacio contaminado y degradado; la sirga como barrio, espacio de vida a defender, en el marco de un proceso que revitalizó el sentido de pertenencia y lazos de solidaridad (Azuela y Cosacov, 2013).

Por otro lado, entendemos la dimensión territorial como constitutiva de la política pública dado que influye en las modalidades de estructuración y en el ejercicio del poder político. En este sentido, analizar el proceso de territorialización supone considerar la acción colectiva y territorializada de los actores. Comprendiendo la centralidad que cobra el territorio en este enfoque, proponemos adentrarnos en su conceptualización como un tipo de espacio.

Retomando los aportes de Catenazzi, A. y Da Representacao, N. (2009), el concepto de espacio se funda alrededor de una premisa inicial: el espacio como componente multidimensional de la sociedad. Esta afirmación tiene el propósito de refutar las teorías según las cuales se pueden estudiar los problemas sociales por fuera del espacio y después ver su inscripción en él. También oponerse al fetichismo de lo espacial que pretende explicar las configuraciones espaciales sólo desde lo físico. El espacio, tal como se define en este trabajo, remite a la materialidad y también a lo simbólico. Lo material es a la vez instituido e instituyente y constituye el régimen de visibilidad, en el cual lo social se concreta. Lo simbólico se expresa en las representaciones espaciales (conocimientos, actitudes, valores, ideologías) que los individuos se dan del espacio, y que les permiten a la vez comprender, justificar sus posiciones y estrategias y operar. Se trata entonces, de un conjunto de recursos materiales y simbólicos capaces de estructurar las condiciones prácticas de la existencia de un individuo o de un colectivo social y de informar de vuelta a este individuo y a este colectivo sobre su propia identidad. El territorio se define como una clase de espacio, es decir un espacio con determinados atributos que refieren fundamentalmente a la apropiación y la auto referencia. Trabajar con la noción de territorio permite examinarlo como relaciones de poder, donde el territorio es un espacio apropiado y deviene central, tanto para intentar analizar el desarrollo de estrategias identitarias, como para comprender la articulación de diferentes intereses respecto de una cuestión particular.

Esta conceptualización nos resulta útil en primer lugar, para analizar las representaciones que los actores relevantes tienen del territorio y cómo estas representaciones funcionan como referencia para sus intervenciones, organizando sus repertorios discursivos, sus prácticas y estrategias. En segundo lugar, permite romper con la idea de que los territorios son simple proyección espacial de iniciativas públicas, sino construcción social que condensa acciones y comportamientos múltiples, acumulados en el tiempo, con capacidad de influir

también de forma significativa sobre el desarrollo de la política en un sistema de retroalimentación dialéctico. Incorporar el componente territorial permite explicar las posibilidades que la política pública tiene para direccionar su propio proceso de implementación y obtener resultados que van más allá de las expectativas que definen su diseño. En este sentido es que, aporta herramientas para explicar cómo en el proceso de territorialización se configuran objetivos e intereses, se ponen en juego acuerdos y representaciones, qué conflictos y coaliciones se suceden alrededor del proceso.

En línea con ello, en la implementación de políticas urbanas, la definición de lo urbano es resultado de un proceso de construcción social, política, simbólico - cultural, por lo que es posible decir que la construcción de los “territorios de referencia” se convierte en tarea del propio proceso político, que no puede ser pensada como prerequisite de la acción ni tampoco como una decisión exclusivamente técnica. El territorio de referencia constituye así una unidad espacial configurada por la historia de la relación entre los actores y por las cuestiones que los vinculan. La territorialidad es considerada entonces como un proceso político territorial:

“el proceso de articulación y de integración de las diferentes escalas que forman los territorios y redes de pertenencia, alrededor de los cuales se inscriben las estrategias identitarias de los actores. Analizar en este marco la territorialidad de la acción pública supone una particular interacción Estado-sociedad, en la que convergen diferentes perspectivas que involucran, no sólo las acciones gubernamentales en el marco del Estado-nación sino también la acción colectiva territorializada en las prácticas y movimientos sociales en torno a una diversidad de demandas. En esa línea, cabe destacar que reaparecen en la agenda académica nacional de los últimos años, el barrio y los asentamientos populares como expresión de un proceso de inscripción territorial de las clases populares (Merklen, D., 2000), y también como el

espacio natural de la acción y organización colectiva (Svampa, M. y Pereyra, 2003)”.

(Cravino, Catenazzi, Quintar, Da Representação & Novick, 2009, p.16)

Como explica Offner (2006), los problemas tienen su propia geografía política, y en muchos casos, las divisiones jurídicas no se corresponden con la gestión del problema. En tanto el espacio de gestión está delimitado por el tipo de problemas a tratar, la territorialización de la acción pública significa entonces una tendencia a la superposición de estructuras, antes que a una sustitución o supresión de éstas. La adaptación a la geografía de los problemas y el funcionamiento de la sociedad supuso un desafío en lo relativo a la gestión pública, pues existe una dificultad estructural ya que los espacios políticos no pueden englobar en sus divisiones, todas las geografías practicadas por sus habitantes. Es en este sentido que se sostiene que las lógicas de territorialización difieren según los campos de acción y esto implica un dominio de la pluralidad, expresada en algunos casos en una reorganización parcial de los sectores de acción pública local o la aparición de nuevas áreas de intervención para las autoridades locales. Podríamos pensar a la luz de estas caracterizaciones, la aparición de ACUMAR y la Unidad de Proyectos Especiales (UPE) CUMAR (como organismos coordinadores del accionar de estructuras cuyas intervenciones tienen una lógica administrativa jurisdiccional) o la UPE de relocalizaciones al interior del IVC, en tanto organismo creado ad hoc para dar respuesta exclusiva a la política de relocalizaciones.

1.2. Enfoque institucional: una aproximación al hacer cotidiano del Estado y su entramado burocrático

El enfoque dinámico e interactivo que adoptamos para el análisis de la territorialización de los asuntos públicos implica comprender que las políticas públicas no son el resultado de una decisión unánime –ni mucho menos arbitraria– por parte de quienes tienen a cargo el diseño y la ejecución de las mismas, sino que las disputas que se suscitan en un

territorio poseen la potencialidad de lograr que el Estado incorpore en su “agenda pública” – aunque sea parcialmente– los temas de interés de los actores involucrados en la contienda (Olejarczyk & Demoy, 2017: p.17). En esta clave, y en relación a las transformaciones respecto de los lugares y niveles de la acción pública, comprendemos que el territorio, antes que el aparato del Estado, es el lugar donde se definen los problemas públicos. El territorio ya no es entendido sólo como el lugar de la implementación, y en este sentido, los actores próximos al territorio también tienen peso en la definición de los problemas.

Para aproximarnos al estudio de las cristalizaciones institucionales resultado de la acción pública en la Villa 21.24, y responder la pregunta respecto a qué tipo de institucionalización requieren las políticas públicas que tienen la transformación territorial como objeto de la intervención, qué dispositivos requieren, qué lógicas y resultados producen, cuál es el rol de los equipos territoriales en dichos procesos, proponemos una aproximación al Estado desde un enfoque institucional, que plantea una ruptura con la concepción del mismo como actor monolítico y homogéneo, cuyas intervenciones contradictorias son comprendidas en tanto procesos de ineficiencia burocrática.

Partimos de entender al Estado como constituido y atravesado de parte a parte por las contradicciones de clase; como compuesto por conjuntos de aparatos en los que se expresa materialmente la relación social de dominación (Thwaites Rey, 2005). Y dichos aparatos también ponen en juego sus intereses propios en el proceso de “resolución” de la cuestión socialmente problematizada, en nuestro caso la liberación del CDS y las relocalizaciones en el marco del Fallo Mendoza. La ruptura con la concepción estática y monolítica implica tomar en consideración cómo opera la trama burocrática.

“Creemos, en cambio, que el conflicto de políticas puede, en gran medida, atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso, que entran en

conflicto cuando debe definirse la posición del Estado frente a una cuestión social (...) la ambigüedad o conflicto no es inherente a la toma de posición del Estado, sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades”. (Oszlak & O'Donnell, 1995: p.113)

Una burocracia pública no es un tipo ideal de organización que realiza o no diversas tareas; una burocracia pública es lo que hace. Más bien, su formación generalmente describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política (Oszlak, 2006). *“Dada una cuestión, la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad que tiene atribuciones para hacerlo en nombre del Estado suele generar repercusiones horizontales – tomas y reajustes de posición de otras unidades – y verticales”* (Oszlak & O'Donnell, 1995: p.117). Las repercusiones verticales, hacen referencia a la atribución de competencias y asignación de recursos a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política; y suelen producir cristalizaciones institucionales -es decir, la creación de aparatos burocráticos que quedan formalmente a cargo del tratamiento y resolución de la cuestión. A partir de comprender al Estado como inserto dentro de las tramas de interacción – y no por fuera o por encima de ellas -; y como conjunto de aparatos estatales, esta investigación, hará énfasis en las sucesivas tomas de posición de las unidades estatales.

Distinguimos dentro de las unidades estatales distintos tipos de actores. Retomando los aportes de Olejarczyk, R. y Demoy, B., (2017, p.18) podemos señalar la existencia de actores que tienen a su cargo el poder de tomar decisiones, que le dan intencionalidad y orientación a la política en cuestión y actores a cargo de establecer un puente entre los objetivos de la política y sus destinatarios, es decir, aquellos que poseen la responsabilidad de

su ejecución cotidiana⁵. Estos actores, no son actores neutrales ni meros peones, sino que actúan estratégicamente, buscando que las actividades operativas respondan de alguna manera a sus visiones, valores e intereses, particularmente en tanto tienen el control directo de las rutinas y actividades operativas, por lo que influyen poderosamente en la dirección y la forma que las políticas adquieren cotidianamente (Lipsky, 1980). Las autoras hacen referencia al desenvolvimiento de estos actores en la tensión cotidiana entre actuar discrecionalmente y una actitud de consonancia con las directivas que establecen las autoridades, puesto que sus acciones se insertan en un sinfín de disputas y conflictos vinculados principalmente a las luchas cotidianas de los actores que pujan por ser objeto de la política pública y los lineamientos políticos que establecen los funcionarios de turno. A lo que se suma, que por su posición específica si bien disponen de información de primera mano, que requieren los tomadores de decisiones - es decir que su saber experto y su posición (territorialidad - proximidad) les confiere un poder, también desconocen algunos de los fundamentos que ordenan determinadas decisiones.

Por la relevancia ya señalada del territorio en tanto componente clave de los procesos de cambio en las políticas públicas y la centralidad que cobran los actores locales, es que la presente investigación coloca su atención en las trabajadoras a “nivel de la calle” (Lipsky, 1980) o trabajadoras “de trincheras”⁶ (Olejarczyk & Demoy, 2017), las tensiones, estrategias y prácticas cotidianas por ellas desplegadas.

Esta perspectiva implica observar a los actores en situación, sus intercambios y sus modos de coordinación; a las instituciones en su inercia y en su capacidad transformadora; y al Estado en su heterogeneidad y fragmentación, no para desconocer relaciones de poder ni la

⁵Las autoras agregan que particularmente estos actores tienen una tarea significativa en tanto delimitan criterios que fundamentan grandes decisiones en el marco de las políticas habitacionales: quiénes serán los adjudicatarios, en qué orden de prioridad y con qué argumentos lo serán.

⁶ La noción de trincheras no nos resulta menor en tanto sus referencias territoriales, haremos hincapié en esto en el capítulo 5.

autoridad o peso específico de las acciones del Estado, sino para señalar lo lábil de sus fronteras respecto de la sociedad, el solapamiento de acciones y omisiones de su estructura interna. Aspectos que se logran captar cuando abandonamos enfoques de análisis de políticas anclados en modelos “top down” o “bottom up”. Adoptamos en cambio, una perspectiva etnográfica, que propone hacer foco en las experiencias, en la relación capilar entre actores. En este sentido es que nos valemos de los aportes de los estudios en los márgenes del Estado (Balbi & Boivin, 2008; Das & Poole, 2008), en tanto estrategia analítica y descriptiva que supone distanciarse de la consolidada imagen del Estado como forma administrativa de organización política racionalizada que tiende a debilitarse o desarticularse a lo largo de sus márgenes territoriales y sociales, que permite incrustarse en prácticas, lugares y lenguajes, en los qué haceres diarios del Estado que permite ver cómo éste reconfigura sus márgenes permanentemente. Los márgenes son simultáneamente sitios en donde la naturaleza puede ser imaginada como salvaje y descontrolada y donde el Estado está constantemente redefiniendo sus modos de gobernar y legislar. En un marco en el que las agencias estatales se ven obligadas a buscar el consenso activo de los habitantes y evitar la apelación a la violencia física, a lo largo de la tesis veremos cómo en la interacción se van reconfigurando las acciones del Estado y las medidas concretas vinculadas a las relocalizaciones. En este sentido es que nos adentraremos también en el desborde de los métodos tradicionales en el ejercicio del poder político del Estado y los procesos de institucionalización que ello genera. Tomando las herramientas de este enfoque institucional, el aporte de la tesis es colocarse a nivel de la calle, haciendo énfasis en el rol de las trabajadoras territoriales, para abordar la nueva institucionalidad que requieren este tipo de políticas públicas que tienen al territorio como objeto de intervención y que se procesan desde los márgenes. Partiendo de los límites de los métodos tradicionales y la institucionalidad vigente, la ubicación en los márgenes del Estado nos permite una aproximación al análisis de los procesos de institucionalización alejados de

la noción de desvíos, informalidades, captando las cristalizaciones institucionales a la luz de conceptos como maduración, sedimentación y complejización para dar cuenta de lo procesual, de lo acumulativo, de las interacciones. A partir de estas reflexiones es que la presente investigación indaga en la emergencia de dispositivos como las mesas de trabajo, los talleres pre mudanza, el protocolo de relocalizaciones, entre otros, ya que permiten dar cuenta del desborde de las prácticas y dispositivos tradicionales de gestión.

Retomando los aportes de Lascoumes y Le Galés (2014), nos valemos de la interpretación de las instituciones como “*los procedimientos, las convenciones, las formas de organización, las tecnologías, pero también las creencias, los esquemas intelectuales y los conocimientos que envuelven, sostienen interpretan o contradicen las rutinas y los roles*” (p.99). A su vez, haremos referencia a la noción de dispositivos institucionales, dispositivos técnicos, dispositivos de gestión para, como explica Luisina Perelmiter (2016), hacer referencia a los registros escritos, certificaciones institucionales, los memorandos, los formularios o los sistemas informáticos que permiten a partir del despliegue de una acción mediadora y generalizadora, burocratizar las prácticas de los equipos territoriales.

El fin de la gestión pública estandarizada, la ruptura con la lectura del territorio como lugar de implementación (fantasía que se expresa en cómo se reconfigura permanentemente el territorio de referencia) y el pasaje a un pluralismo en el ejercicio de gobierno son elementos en los que haremos foco. La política de saneamiento del Riachuelo se enmarca en este conjunto de transformaciones, compartiendo muchos aspectos: nuevos problemas, desbordes institucionales, multiactorialidad, transformación territorial y multiescalaridad. En la presente investigación nos adentraremos en el estudio del desborde de los métodos tradicionales de procesar el conflicto, la tensión en torno a la institucionalidad vigente (*insuficiente; deficiente*) o los límites respecto de la lógica sectorial de intervención del Estado, haciendo énfasis en las estrategias y procesos de institucionalización en el marco de

la territorialización de una política de relocalización masiva e involuntaria (Catullo, 2006; Bartolomé, 1985; Partridge, 1985).

1.3. Estrategia metodológica

La presente tesis tiene como objetivo general analizar cómo la liberación del CDS, una orden judicial derivada del fallo de la Corte Suprema, incorpora los conflictos y las particularidades del territorio a “liberar”. La tesis estudia las cristalizaciones institucionales resultado del proceso de territorialización de la orden judicial, tomando como caso de estudio, la Villa 21.24, ubicada en el barrio de Barracas, al sur de la CABA. El interés de la presente investigación radica en reflexionar en torno a la territorialización de políticas públicas, los dispositivos que requiere, las lógicas y resultados que producen. Los objetivos específicos que orientan la investigación son: en primer lugar, describir el caso de estudio a partir de la contextualización de la Causa Mendoza en la CMR y del conjunto de programas y políticas habitacionales desplegadas en la Villa 21.24. En segundo lugar, identificar los actores relevantes del proceso, indagando en las representaciones que tienen del territorio y qué repertorio de discursos y prácticas se configuran en función de ello. En tercer lugar, identificar los hitos que han puesto en diálogo la experiencia territorial y el proceso de institucionalización para la totalidad de la CMR en CABA.

La incorporación del conflicto de las relocalizaciones a partir del cumplimiento de la manda judicial que ordena el saneamiento de la CMR, trata de un conflicto urbano ambiental judicializado. La selección de este caso, en términos de un conflicto urbano ambiental judicializado resulta relevante, dado que, en los últimos años, en América Latina en general, la justicia empezó a ser el ámbito de resolución de determinados conflictos. La Causa Mendoza puede ser entendida como una causa estructural, en tanto forma parte de este nuevo tipo de activismo judicial de las cortes supremas. Tal como explica Gabriela Merlinsky (2016), las causas estructurales, son aquellas causas judiciales en las que “*por lo general, se*

ponen en evidencia conflictos de larga duración, donde la violación de derechos obedece a un déficit histórico de las políticas públicas” (p.403). Este traslado al ámbito judicial de los conflictos se ve profundizado, por el deterioro de los espacios tradicionales de mediación social y política y la debilidad de las instituciones democráticas de representación (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2008). El ingreso de los conflictos sociales o urbanos a la arena judicial ha significado la reconfiguración de los mismos de acuerdo a las lógicas y características del campo jurídico. El poder judicial posee ciertos tiempos, obliga y sanciona acciones que además de legitimar simbólicamente el conflicto, ejercen la presión necesaria para obtener resultados en las arenas extrajudiciales. A su vez, el uso de la estrategia legal tuvo consecuencias en el rol de los jueces, que se situaron como guardianes, custodios, como partes legítimas y autorizadas de los conflictos; alterando los recursos involucrados para los tratamientos de los conflictos. Esto significa entonces, que además de redefinir políticas públicas e imprimir procedimientos judiciales, el pasaje por la arena judicial incorpora nuevos actores a la disputa (Azuela y Cosacov, 2013; Smulovitz, 2008).

A su vez, determinadas reconfiguraciones en los marcos normativos permitieron que la nominación de los conflictos en clave ambiental se vuelva más potentes y tengan mayores efectos dinamizadores de la escena política. Con la reforma constitucional de 1994, por un lado, se le otorgó rango constitucional al derecho al ambiente sano (art. 41); por el otro se institucionalizaron mecanismos de participación ciudadana como la iniciativa popular, la consulta popular y las audiencias públicas. Esto, ofreció un contexto propicio para que las ONGs ambientalistas pudieran ejercer influencia pública ya que permitió que tanto los/as afectados/as, como las ONGs en defensa del ambiente y el Defensor del Pueblo de la Nación tengan legitimación activa para interponer acciones de amparo en defensa de derechos de incidencia colectiva, siendo uno de ellos la protección del ambiente. Con esto se incorpora de manera central la vía de acción judicial en el espectro de potestades de las ONGs y el

Defensor del Pueblo. Lo ambiental incorpora elementos y herramientas de la concertación, la participación orientadas a estas nuevas formas de legitimación e institucionalidad, configurando escenas multiactorales (Lascoumes y LeGales, 2014).

A su vez, un año después se sancionó la Ley General de ambiente (Ley N°25.675), que es una norma que define la obligación del Estado en la protección de los recursos naturales y en la prevención del daño ambiental. En términos jurídicos y también políticos, la introducción del concepto de daño ambiental, entendido como una afectación a la sociedad en su conjunto, juega un rol central en el caso judicial. Se define “daño ambiental” como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas o los bienes y valores colectivos. Antes de la sanción de Ley N° 25.675, la reparación o la tutela de daños se limitaba a personas o a su patrimonio, a partir de la sanción de la ley, el medio ambiente se considera un bien jurídico a ser tutelado, distinto de las personas o su patrimonio. Antes de la sanción de la normativa si un curso de agua contaminado afectaba directamente la salud de las personas o su patrimonio, no había obligación de reparar el daño causado. A partir de la nueva ley, el ambiente es un bien jurídicamente protegido y cada vez que se ve afectado (dañado) quien haya causado el daño tiene la obligación de recomponerlo a su situación original. De no poder garantizarse ello, se obliga a acciones de reparación. La potencia radica, por un lado, en el carácter colectivo del derecho al ambiente sano, entendido como derecho humano intergeneracional que no le pertenece a ningún individuo en particular, que está repartido en la comunidad y que, cuando es violado, no solo constituye un problema para los afectados sino para la sociedad en su conjunto. Por el otro, que cuando los conflictos ambientales entran al campo del derecho quedan sometidos a requisitos de procedimentalización. Se ponen en juego recursos y medios específicos mediante los cuales, por un lado, se resuelven las dudas acerca del propio orden

jurídico y por el otro se hacen efectivas las soluciones al alcance de los participantes. En este caso además, en manos del Máximo Tribunal de Justicia. (Merlinsky, 2013)

En este contexto, en la ciudad de Buenos Aires, una variedad de activistas jurídicos – tanto en la esfera estatal como en ONGs- comenzaron a litigar a partir de un “enfoque de derechos”. El mismo se relacionaba con la reciente incorporación de nuevos derechos (como el del ambiente sano) en la legislación y también en una mirada de una necesidad de acercamiento a los territorios y particularmente a los sectores populares en la búsqueda de una cierta democratización de las herramientas legales (Najman & Fainstein, 2019).

Nuestros objetivos de investigación no apuntan a refutar o comprobar algún hecho social, sino más bien a comprender e interpretar, por lo tanto consideramos necesario adoptar una metodología cualitativa de investigación que nos permita estudiar el fenómeno de la territorialización de la liberación del CDS desde la perspectiva de los actores.

Como caso de estudio, seleccionamos la Villa 21.24 situada en la zona sur de la CABA donde se ha implementado la liberalización del CDS. Para la descripción del caso de estudio, hemos restituido el proceso de liberalización en el contexto de la Causa Mendoza en la CMR y el conjunto de programas y políticas habitacionales desplegadas en la Villa 21.24. Con este propósito hemos realizado un trabajo de revisión bibliográfica y de análisis de investigaciones precedentes sobre este territorio en particular. La Causa Mendoza ha sido un tema objeto de investigación ampliamente estudiado. En lo referido a las investigaciones relativas a las políticas ambientales de la Cuenca y a la judicialización de los conflictos urbanos, nos valemos de los estudios de Merlinsky (2013, 2016), Scharager (2017, 2019), Fainstein y Najman (2019), López Olaciregui (2019), Azuela y Cosacov (2013). En lo referido a la Villa 21.24 y los programas habitacionales hemos analizado los trabajos de Motta y Ochoteco (2010) y Brickman (2016).

Tanto para el estudio de las representaciones y prácticas de los actores sociales relevantes del territorio, como para el análisis de la territorialización de la manda judicial de liberación del CDS hemos combinado el análisis de fuentes primarias y secundarias. Respecto a las fuentes primarias, las técnicas de recolección de datos fueron entrevistas en profundidad. Dado que nuestro interés radica en el estudio de las cristalizaciones institucionales y la trama institucional a nivel del territorio, hemos realizado tres entrevistas en profundidad entre octubre de 2015 y mayo de 2018, a miembros del equipo territorial del IVC, que se encontraban a cargo de la ejecución de las relocalizaciones en CABA. La información relevada, a partir de la desgrabación de las entrevistas y su sistematización es el material empírico que usamos en la presente investigación. Hemos intentado entrevistar a funcionarios del organismo y al Juez Armella pero no hemos logrado acceder a ello, por eso, nos limitamos en ambos casos al análisis del discurso a partir de la revisión de redes, sitios periodísticos y el análisis de resoluciones, respectivamente. A su vez, utilizamos testimonios presentes en otras investigaciones.

Hemos analizado documentos públicos y no públicos, a los que pudimos acceder a través de las trabajadoras territoriales en el marco de las entrevistas y en el marco de la experiencia de articulación a la que hicimos referencia en la introducción. Respecto de la documentación pública, analizamos principalmente el Informe de Veeduría que confeccionó el Ministerio Público Tutelar y la revista institucional del Ministerio Público de la Defensa. Respecto a la documentación interna, examinamos los borradores de informes anuales que el IVC presentaba a la CSJN (2014 y 2015), los documentos de sistematización de gestión, cronogramas, GANTTs y planos que construían y utilizaban las trabajadoras en el trabajo de campo previo y posterior a las relocalizaciones. En relación al Poder Judicial, hemos consultado la demanda presentada por los vecinos y vecinas en 2004, el Fallo inicial de la CSJN (2006 y 2008) y hemos realizado un barrido de la totalidad de las resoluciones emitidas

por el juzgado entre el 2008 y el 2014 en lo relativo a la manda de limpieza de márgenes y reurbanización de villas y asentamientos precarios. Respecto a la ACUMAR, nos hemos centrado específicamente en el estudio del Plan Integral de Saneamiento Ambiental presentada en el 2010.

Redactar la estrategia metodológica implica darle cierto orden a un proceso que fue un constante *ir y venir* en relación al uso de la desgrabación de las entrevistas, la búsqueda, selección y análisis de las resoluciones, documentos e informes arriba mencionados, la lectura de investigaciones, la construcción de herramientas de sistematización, la escritura; a la vez que iba *recortando* y *afinando* el interés y los objetivos de investigación. Como hemos mencionado, el punto de partida fue la propia aproximación a la Causa Mendoza y las relocalizaciones. En ese entonces, la lectura de material bibliográfico e incipiente historización de los procesos de intervención pública a partir de las órdenes judiciales respondían a las indicaciones de construir un relevamiento para abordar la problemática en torno a los recolectores urbanos a relocalizar a Padre Mugica. En el marco de los talleres de tesis de la maestría, recurrí nuevamente a estas lecturas y *punteo* que había armado, ahora sí con las gafas metodológicas asociadas a mis propios intereses. Este trabajo, me llevó progresivamente a recortar mi objeto de investigación y la forma de aproximación al mismo. Algo que luego comprendí, se llama *la vacancia*. Ese momento me encontró trabajando en la Subsecretaría Social del IVC. Al leer las investigaciones y los estudios preexistentes consideraba que un aporte podía ser el de indagar el *qué hacer* cotidiano de los/as trabajadores/as territoriales del Estado y las reconfiguraciones que se sucedían en las políticas públicas en el marco de la implementación. Quería reflexionar la propia praxis del Estado. Así fue que definí el conjunto de actores a los que consideraba oportuno realizarle entrevistas semi estructuradas.

Para ello, construí una guía de entrevistas con ejes temáticos que me permitieran abordar los objetivos específicos de la investigación. Indagué en torno a las variaciones que las entrevistadas identificaban en el proceso, qué actores consideraron relevantes, qué comprendían por territorio y qué hitos o acontecimientos consideraban significativos. A su vez, dediqué una parte de las entrevistas a indagar en torno a las pujas intraburocráticas y las complejidades en el devenir de la política pública, a raíz de haber sido una unidad Ad – Hoc. Sin embargo, todo esto último, tuve que dejarlo a un lado, junto con mis profundas inquietudes respecto a la relación entre participación e institucionalización. Nuevamente, un ejercicio de recorte.

Tras la imposibilidad de acceder a entrevistar a determinados actores, definí incorporar otras fuentes (resoluciones, videos, publicaciones, informes) y a su vez, recurrí al uso de imágenes, para analizar las transformaciones territoriales sucedidas.

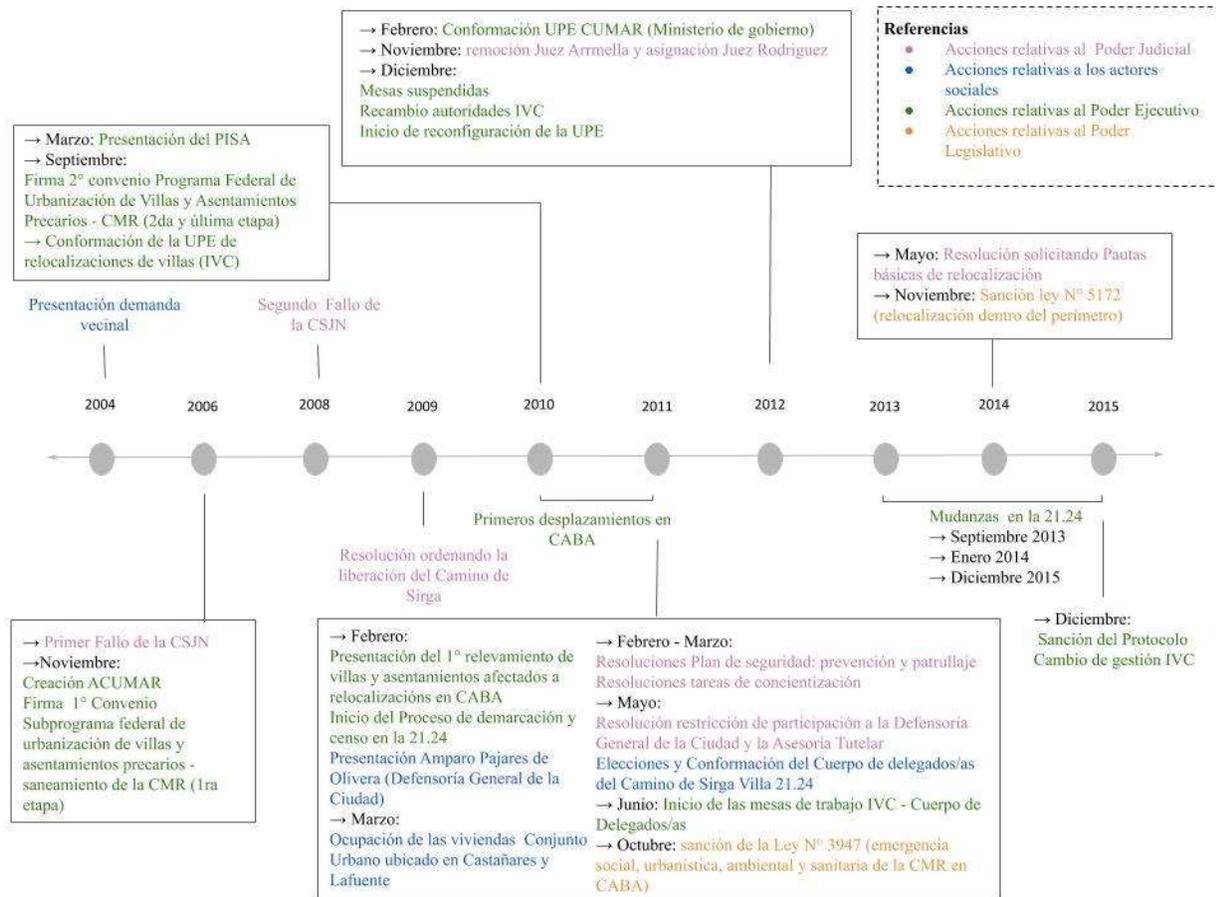
La sistematización de toda la información obtenida supuso la construcción de múltiples soportes que fueron reescribiendosé a medida que ponía en diálogo las distintas fuentes. Tras la elaboración de una matriz de análisis del discurso en la que concentré las variables que me interesaba analizar, construí un mapa de actores (imagen N°1) y una cronología (imagen N°2) en la que fui volcando los grandes hitos, entendidos como los puntos de inflexión o sucesos que supusieron un reposicionamiento de los actores. Esta herramienta me permitió construir la secuencialidad del proceso, no en clave de linealidad, sino en clave de complejización. A su vez, orientó la estructuración de la escritura de la tesis.

Imagen N° 1. Mapa de actores relevantes en el proceso de liberación del Camino de Sirga en CABA.



Fuente: Elaboración propia

Imagen N° 2. Cronología de los grandes hitos del proceso de territorialización de la orden de Liberación del Camino de Sirga en la Villa 21.24



Fuente: Elaboración propia

Capítulo 2: La judicialización de la demanda ambiental (2004 - 2010)

El presente capítulo indaga en los inicios de la Causa Mendoza, el proceso de configuración de la demanda como problema colectivo y su ingreso en la arena judicial. Nos centraremos en analizar la trama actoral predominante en la nominación inicial del problema y el diseño de las políticas públicas que pretendieron dar respuestas a los requerimientos del Poder Judicial.

En primer lugar, ofrecemos una aproximación al territorio de la cuenca, a partir de una caracterización general y una historización centrada en los usos y el derrotero de intervenciones políticas que permiten comprender la configuración actual de dicho territorio, las representaciones históricas sobre el mismo y las primeras respuestas de la CSJN frente a la presentación de la demanda vecinal.

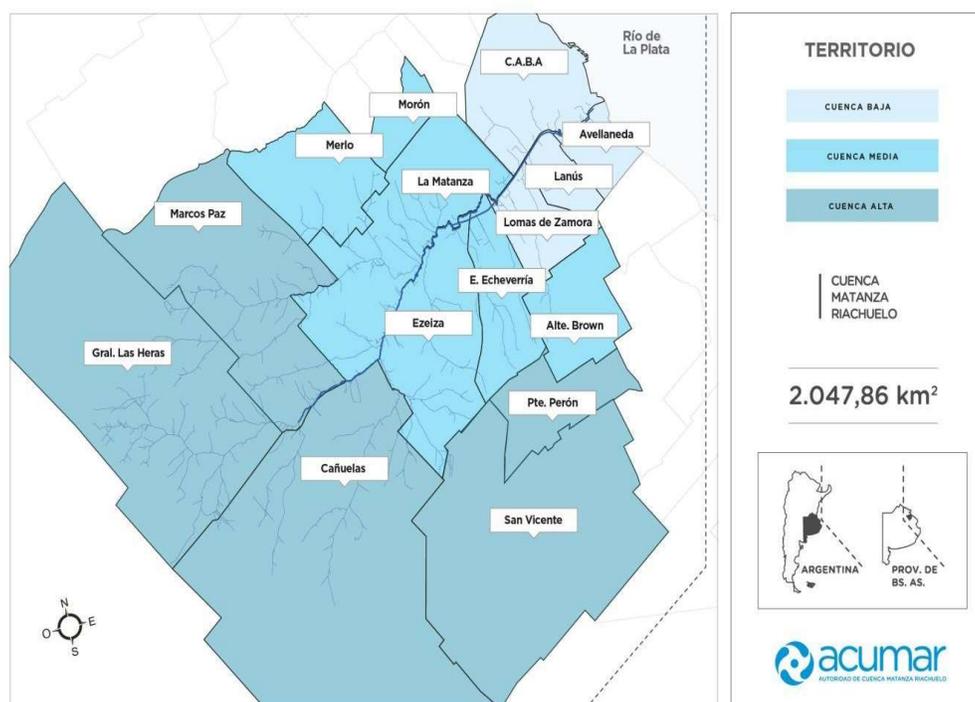
Luego presentamos el Fallo Mendoza, su contenido y primeras implicancias y analizamos en profundidad el devenir de la ejecución de la Causa a partir de la delegación de competencias en el Juez Luis Armella, poniendo especial atención en la orden de liberación del CDS.

Finalmente, indagamos en las cristalizaciones institucionales que se suceden para dar respuesta a las obligaciones judiciales, qué instrumentos se elaboraron o reajustaron, qué otras nominaciones, problemáticas, intereses y discursos se incorporaron y cuáles persistieron o tuvieron continuidad. Para ello, haremos hincapié en la creación de la ACUMAR y la elaboración del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), centrándonos en las mandas relativas a la limpieza de márgenes y la urbanización de villas y asentamientos. Por último, introducimos las reconfiguraciones en el aparato burocrático del Poder ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires.

2.1. Un territorio en riesgo ambiental: la cuenca Matanza - Riachuelo

La CMR, tiene una superficie total de 2.238km² y atraviesa 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires y las comunas 4,7, 8 y 9 de la CABA. Se reconoce la existencia de tres tramos diferenciados principalmente por los usos del suelo allí predominantes, en los que actualmente habitan aproximadamente 5.800.000 millones de personas. En primer lugar, un tramo inferior o cuenca baja, con una alta densidad poblacional que cubre el sur de la CABA, y los partidos de Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora. Allí se combinan usos industriales con usos habitacionales, entre los que resalta la presencia de villas y asentamientos. Un tramo medio, con una densidad de urbanización o expansión urbana mediana, que atraviesa los municipios de Almirante Brown, Esteban Echeverría, una porción de La Matanza, Ezeiza, Merlo, Morón y Presidente Perón. En ambos tramos predominan los usos urbanos e industriales. Finalmente, la cuenca alta o tramo superior, que se caracteriza por el uso agrícola-ganadero, y está integrada por los partidos de Cañuelas, General Las Heras, otra parte de La Matanza, Ezeiza, Marcos Paz y San Vicente (Merlinsky, 2013).

Mapa N° 1. Límite político de la Cuenca Matanza – Riachuelo



Fuente: sitio web de ACUMAR.

Adentrarse en la forma y la historia de la Cuenca es necesario para comprender las configuraciones actuales de dicho territorio.

El Riachuelo no fue siempre un río contaminado. Previo a la llegada de los españoles, el río atravesaba un valle pantanoso cuyos alrededores poseían pastizales abundantes, vegetación tupida y variada. Fue un territorio habitado por el pueblo querandí para la caza y la pesca. Tras el asentamiento definitivo de los españoles, se prohibió la ocupación de los terrenos inundables de las cuencas.

Para comienzos del siglo XIX, el puerto se constituye formalmente como el vínculo de Buenos Aires con el comercio exterior, en tanto foco de recepción y exportación de las materias primas producidas en el país. Ello se tradujo, en la progresiva localización en las proximidades del río de mataderos, curtiembres, jabonerías, depósitos y barracas. A su vez, los terrenos linderos al río en la ciudad de Buenos Aires, se fueron conformando como

depósitos y quema de basura y fueron escenario de operaciones de relleno que alteraron el curso natural del río, aumentando los riesgos de inundación⁷.

Es posible rastrear intervenciones públicas dirigidas a la recomposición ambiental del río, incluso en el período previo a la declaración de la independencia de la República Argentina, cuando la corona española ordenó “*sin éxito expulsar las curtiembres y los saladeros de las márgenes del Riachuelo. Tiempo después tuvo lugar la primera ley formal tendiente a prohibir el vuelco de residuos al río, Ley nacional N° 2.797*” (Agüero Lavigne, 2016: p.4). Sin embargo, estas intervenciones han sido aisladas, inconclusas o de corta duración.

La irrupción de enfermedades epidémicas de cólera (1867) y fiebre amarilla (1871) influyeron de una manera determinante en la construcción social de las condiciones sanitarias como una preocupación pública. Los conventillos y los hoteles de la ciudad de Buenos Aires eran los primeros lugares de residencia de las familias trabajadoras, en los que vivía aproximadamente un 20% de la población total del Municipio (Suriano, 1983). La mejora de las condiciones materiales de estos lugares devino central para la instalación de los principios del higienismo moderno. La asociación entre pobreza urbana y obras de saneamiento apareció en la escena pública a partir de los primeros trabajos del Dr. G. Rawson, miembro de la generación de “médicos – políticos” que inauguraron en el país, los estudios de higiene vinculados con los estudios demográficos (Bordi de Ragucci, 1992; González Leandri, 2007). En dos importantes trabajos: Estadísticas Vital de Buenos Aires (1876)⁸ y Casa de Inquilinatos (1883), sostenía que “*las obras de cloacas y desagües que ahora se prosiguen*

⁷ Si bien lo retomaremos más adelante, este es el caso de lo que actualmente se conoce como Villa 21.24. Antiguamente, un ramal del ferrocarril arrojaba los desechos producidos en la ciudad, dando origen a “la quema”. A fines de 1800 en los alrededores de “la quema” se fue conformando el barrio de las ranas, donde se fueron asentando las familias que vivían de la recuperación y venta de los residuos descargados en dicho sitio.

⁸ El informe sobre Estadística Vital de Buenos Aires, hacía referencia a la contaminación del agua de pozos (la más generalizada en las viviendas) así como la de los aljibes (de los sectores de más altos recursos) y las relaciones de mortalidad.

con tanta actividad, están destinadas a remover radicalmente esta infección [se refiere a la fiebre amarilla], una de las más poderosas causas de enfermedad y de muerte”. La opción por el sistema de redes de agua domiciliarias recogía las ideas de un conjunto de profesionales que disputaban la institucionalización de nuevos campos de saber, como la ingeniería sanitaria y la medicina en su rama de salud pública. Ambas profesiones estaban muy relacionadas con la consolidación de un aparato estatal que debía expresar los intereses locales, mientras que, al mismo tiempo, se constituía en el principal articulador del territorio nacional.

En este contexto, se comenzó a trabajar en la limpieza del Riachuelo, a partir del traslado de aquellas empresas más contaminantes. Esto permitió un proceso de depuración natural de las aguas, y la reconversión - por un tiempo breve- del Riachuelo, en un espacio de recreación. Sin embargo, hacia fines del siglo XIX, comenzaron las obras de dragado y la contratación de las obras de construcción de lo que hoy es el actual puerto. De la mano de la sustitución de importaciones, más industrias se asentaron en la Cuenca: los frigoríficos, por ejemplo, reemplazaron a los saladeros y siguieron descargando también al río todos sus desechos y sumando a la contaminación existente, el arrojado de sustancias químicas. En paralelo, se fue dando un proceso de asentamiento de la población de más bajos recursos en el marco de las oleadas migratorias (internas primeramente), a partir de la ocupación informal del suelo en los intersticios entre las implantaciones industriales, con escasa provisión de servicios, saneamiento e infraestructura (Perelman, P. y Fernández Rey, L., 2014). La inexistencia de mecanismos de control ambiental contribuyó a deprimir aún más el valor de los terrenos, lo que fue transformando el territorio en un sitio de vivienda informal para los sectores populares (Merlinsky, 2013). El proceso de desindustrialización iniciado en la década del 70 tuvo sus efectos en el tramo bajo de la cuenca puesto que las empresas comenzaron a trasladarse, dejando grandes predios vacantes.

Entre fines del 70 y fines del 90, se pueden rastrear un conjunto de medidas, finalmente inconclusas, orientadas al saneamiento de la Cuenca. En 1979 se anunció el Plan Pro Saneamiento de la Cuenca para limpiar el agua con 10 bombas a la altura del puente de la Noria. En 1982 entre la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y el Estado Nacional se firmó un convenio para dragar el Riachuelo entre los km. 0 y 24,55. Firmándose en los años siguientes un conjunto de convenios interjurisdiccionales que incluían la remoción de 62 buques. Entrada la década del 90, particularmente en 1993, se creó el Comité Ejecutivo para sanear la cuenca. En enero de dicho año, la entonces secretaria de Medio Ambiente María Julia Alsogaray anunció el plan para limpiar el Riachuelo en 1.000 días. Con el incumplimiento del plan, en 1995 se crea el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica, integrado por la Secretaría de Recursos Naturales, el gobierno porteño y la provincia de Buenos Aires, que inician tareas de limpieza superficial. Hacia fines de siglo, se concluyeron las obras de control de inundaciones de la Boca-Barracas y nuevo Paseo Costero en la Vuelta de Rocha; y se aprobó una ley de endeudamiento en la provincia de Buenos Aires para hacer uso del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, originalmente de u\$s 250 millones para el saneamiento de la cuenca. Sin embargo, la profunda crisis que afectó a la Argentina entre el 2001 y el 2003 supuso la transferencia de dichos fondos a la emergencia económica y la acción social.

Anuncios de obras de saneamiento, políticas de limpieza y dragado que han quedado inconclusas, ensayos de organismos públicos de coordinación interjurisdiccional para el gobierno articulado de la Cuenca, forman parte del acervo histórico de las intervenciones dirigidas al Riachuelo y configuran un antecedente para el proceso de judicialización iniciado en el 2004. Predomina en la historia, una representación del territorio asociada a lo degradado, a la desvalorización y ocupación informal y respuestas institucionales vinculadas a la limpieza y dragado.

2.2. La judicialización de la cuestión ambiental: el fallo Mendoza y la liberación del Camino de Sirga

P: ¿Qué particularidad tiene que este laburo esté atravesado por una causa judicial?

R: Todo (risas)”

(Entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, 24/10/2015).

La judicialización ha significado entre otras cosas, que los jueces toman a su cargo el diseño, la ejecución y el control de las políticas, lo que ha implicado el avance de la forma tribunal sobre el ejercicio del gobierno, relegando muchas veces al poder ejecutivo al rol de mero administrador de decisiones tomadas en instancia judicial (Nosetto, 2014). En el próximo apartado indagamos cómo las prácticas, representaciones y lógicas de la judicialización, especialmente centradas en la figura del Juez Armella, configuraron inicialmente la liberación del CDS y en consecuencia, definieron el accionar del poder ejecutivo local. Para ello, en primer lugar, presentamos el Fallo Mendoza y luego, introducimos la orden de liberación del CDS, emitida en julio del 2009.

2.2.1. El Fallo Mendoza: contexto de emergencia, contenido e implicancias (2003 - 2008)

La Causa Mendoza, tuvo su origen en la Villa Inflamable, un barrio ubicado en el Polo Petroquímico Dock Sud, en el Municipio de Avellaneda, cuando un conjunto de vecinos/as y trabajadores/as de la salud presentaron en 2004 una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el GCBA y 44 empresas por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación del río. Los estudios realizados por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón en el 2003 y los informes de la unidad de investigaciones especiales creada por la Defensoría del Pueblo de la Nación⁹ aportaron

⁹ La Defensoría del Pueblo de la Nación es una institución independiente y con autonomía funcional instituida en el ámbito del Congreso de la Nación, cuya misión es la defensa y protección de los derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución Nacional y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Cumple por lo tanto, una función de contralor con respecto a los actos administrativos de

pruebas contundentes respecto de la contaminación del río, lo que permitió a las/os vecinas/os amparados en la Ley General del Ambiente N° 25.675, por un lado, reclamar el saneamiento de la cuenca y la reanudación del Plan de Gestión y Manejo de la CMR y por el otro, exigir que se dispusiera la atención médica inmediata a la población afectada y las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios individuales (Merlinsky, 2013). Al analizar el contenido de la demanda presentada en el 2004, se evidencia que la misma inscribe la problemática en el campo ambiental, a partir de una referencia permanente a la contaminación, la necesidad de implementar una eficiente gestión de residuos y efluentes a la vez que establecer una política unificada e integral en torno al manejo de la cuenca. A su vez, si bien está presente, se hace escasa referencia a la problemática habitacional y la solicitud de medidas orientadas a la urbanización o regularización en la prestación de servicios básicos para la población que habita aledañosamente a la cuenca. Como veremos a lo largo de los próximos capítulos, la primacía de las interpretaciones de lo ambiental en clave de saneamiento y gestión de residuos y efluentes por sobre interpretaciones multidimensionales que incorporen lo habitacional, si bien permitió el ingreso en la agenda judicial y el procesamiento político de la demanda, será una tensión permanente.

Como sostiene Merlinsky (2013), para que la cuestión ambiental pase a ser objeto de preocupación social tiene que haber actores dispuestos a desafiar el régimen de normalidad, problematizando sus supuestos, movilizand o acciones de protesta e instalando la cuestión como asunto público. En este período, tanto las ONGs como el Defensor del Pueblo se volvieron actores centrales en la defensa del derecho al ambiente sano y se produjo una

gobierno, que incluye tareas de mediación y de promoción de la participación ciudadana para garantizar dicho fin. A su vez, cuenta con la legitimación activa para iniciar acciones ante el Poder Judicial en defensa de los derechos de incidencia colectiva. Creada en 1994, desde entonces había recibido denuncias relativas al estado de degradación ambiental de la CMR, lo que culmina con la creación en el 2002 de una Unidad de Investigaciones Especiales abocada al seguimiento del conjunto de estas demandas (Merlinsky, 2013).

unificación de los marcos de referencia en torno a la demanda de un programa de saneamiento del Riachuelo.

En el caso de la Argentina, la institucionalización de la política ambiental (la sanción de nueva legislación, la creación de organismos de gobierno de los recursos naturales, la implementación de herramientas de política pública) ha sido errática, ingresando con fuerza en la agenda pública a partir del cambio de siglo de la mano de los conflictos ambientales surgidos a lo largo y ancho del país: No a la mina en Esquel (2002 - 2004); el conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay (2004 - 2009), las movilizaciones de las asambleas ciudadanas en diferentes localidades en oposición a la minería a cielo abierto o la resistencia de los pueblos fumigados que generaron y generan cuestionamientos a las consecuencias económicas, sociales y ambientales del monocultivo de soja y la expansión de la frontera agrícola. Todas estas demandas, con los antecedentes jurídico - normativos que mencionamos, produjeron un contexto político favorable para la judicialización del conflicto por la recomposición ambiental del Riachuelo, su visibilización y transformación en un ámbito de enunciación. El punto de inflexión en el proceso de construcción de la contaminación del Riachuelo como problema público y político de relevancia social, se sucede dos años después de presentada la demanda. En 2006, la CSJN declaró su competencia originaria en la causa con respecto a la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño colectivo, dejando de lado la demanda relacionada con el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales. *“Podemos decir que se produjo un punto de inflexión histórica: desde entonces la recomposición ambiental del Riachuelo se ha vuelto un asunto de debate público y un desafío mayúsculo en materia de política ambiental metropolitana”* (Merlinsky, 2013: p.99).

El período que va desde mediados del 2006 hasta Julio de 2008, se caracterizó por la ejecución de audiencias públicas, citaciones orientadas a la recopilación de información sobre

la contaminación ambiental en la Cuenca, la creación formal de ACUMAR y la delimitación progresiva de las competencias de los distintos actores (de la sociedad civil y organismos públicos) dentro de la Causa. Como señala el fragmento extraído del Fallo (CSJN, 2008) estas acciones estuvieron lejos de producir informes que permitan diagramar intervenciones territoriales concretas en la Cuenca.

“De todo ese proceso (...) surge que existen importantes diferencias entre las distintas versiones presentadas, y que en muchos aspectos no hay una elaboración actualizada sino una reedición de documentos que existían con anterioridad y que datan de varios años. También han existido dificultades para conocer datos objetivos, públicos y mensurables sobre las distintas situaciones existentes, lo cual ha sido agravado por la dispersión de las fuentes de información y la falta de una terminología homogénea” (Fallo CSJN, 2008).

Continuando con ello, la CSJN determinó que la situación no podía mantenerse en un estado de deliberación permanente y era urgente evitar que el daño se siguiera produciendo. El 8 de julio de 2008, procurando la búsqueda de eficacia política, la CSJN produjo un giro al caso, de la mano de un nuevo Fallo, en el que se avanza sobre tareas que se entendían como competencia del Poder Ejecutivo, a partir de fijar medidas fundamentales y plazos de ejecución que deberían ser realizadas obligatoriamente por el Ejecutivo (Merlinsky, 2013).

El pronunciamiento del máximo Tribunal, estableció la obligación al Poder Ejecutivo Nacional, el de la Provincia de Buenos Aires y el de CABA, de dar cumplimiento a tres objetivos: mejorar la calidad de vida de los/as habitantes de la cuenca; recomponer el ambiente en la cuenca (aire, agua y suelo) y prevenir daños a futuro. Continuando con las líneas de acción reconstruidas en los años anteriores¹⁰, se establecieron disposiciones en ocho

¹⁰ Las temáticas abordadas entre 2006 y 2008 giraban en torno a: informes sobre estado de agua, aire y suelo; listado de empresas contaminantes, informes sobre tipo de contaminación y tratamientos; informe sobre traslados de poblaciones y de empresas; estado de situación respecto a los proyectos del Polo Petroquímico Dock Sud; información relativa al saneamiento

materias: Información pública; Contaminación de origen industrial; Saneamiento de basurales; expansión de la red de agua potable; desagües pluviales; saneamiento cloacal; plan sanitario de emergencia y la limpieza de márgenes. En línea con ello, se solicitó a todas las empresas demandadas, la presentación en un plazo de 30 días de un informe detallando los líquidos que se arrojaban al río, el volumen, cantidad y descripción, si existían sistemas de tratamientos de residuos y si se tenían seguros ambientales contratados. Respecto a los tres Estados y el Consejo Federal de Medio Ambiente, se les solicitó presentar en un plazo de 30 días, un plan integrado y progresivo de saneamiento, a la vez que se instó a estructurar legalmente la Autoridad de Cuenca Matanza – Riachuelo (ACUMAR). A su vez, el Tribunal montó un sistema micro-institucional de control mixto. Por un lado, dividió el seguimiento de la Causa, quedando todo el proceso relativo a la reparación del daño en manos de la CSJN, mientras que se delegó el proceso de ejecución de los temas relativos a la reparación de daño ambiental colectivo en el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, a cargo del Juez Luis Armella. Por el otro, se incluyeron controles cruzados, en tanto la Auditoría General de la Nación quedó a cargo de la fiscalización de presupuesto asignado para el saneamiento de la cuenca, y se conformó un Cuerpo Colegiado con algunas de las organizaciones¹¹ que venían involucradas en el posicionamiento mediático de la contaminación del Riachuelo. Estas organizaciones cumplían un rol de contralor para fortalecer la participación ciudadana en el monitoreo del cumplimiento de la sentencia.

2.2.2. La orden de liberación del Camino de sirga

El 7 de Julio de 2009, un año después de la sentencia de la CSJN, el Juez Armella presenta en el primer informe anual los avances alcanzados en el marco del cumplimiento del

de basurales, plazos, tipos de financiamiento y costos relativos a las obras de saneamiento cloacal, desagüe pluvial y mejoramiento de la red de agua, limpieza de márgenes y plan sanitario de emergencias.

¹¹Defensoría del Pueblo, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Greenpeace y la Asociación de Vecinos La Boca.

Fallo. Allí se detallan cuestiones vinculadas a la organización de la ACUMAR, la creación de reglamentos para cumplir los objetivos pautados, la fijación de un cronograma para el saneamiento de basurales y la aprobación de megaproyectos para la construcción de redes cloacales, aireación, desagües y tratamiento de efluentes.

En la misma fecha, en una resolución referida a la ejecución de la causa, se produce lo que identificamos como un nuevo punto de inflexión para los intereses de la presente investigación, ya que se enuncia por primera vez la figura del carácter público del CDS. Con el objetivo de dar cumplimiento *al Considerando 17º, punto V, del fallo en ejecución referido a la “Limpieza de márgenes de río” y su transformación en un área parquizada*, el Juez Armella retomando el artículo n° 2639¹² del Código Civil, que establece que en las zonas limítrofes con ríos o canales que sirven de comunicación por agua, se debe dejar una calle o camino público de 35 metros hasta la orilla del río o canal, introduce la figura del CDS o ribera para la CMR. Tal acción, de acuerdo a lo que señalaba el Magistrado, tenía como objetivo principal promover acciones tendientes a la liberación de dicho camino para su recuperación como espacio de uso público, señalando el objetivo pro ambiental del proceso de ejecución para evitar que se continúe la contaminación de las aguas del riachuelo a través de la posible existencia de conexiones y vuelcos clandestinos. En esa clave, se ordena a la ACUMAR a presentar

“un informe que contenga el detalle de las acciones y/o plan previsto para la erradicación definitiva de los Asentamientos Precarios, la denominada “Feria de La Salada” y cualquier otra situación similar; o en su defecto, las alternativas previstas

¹²Código Civil, art. 2639. “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”. Art. 2640. “Si el río, o canal atraviesa alguna ciudad o población, se podrá modificar por la respectiva municipalidad, el ancho de la calle pública, no pudiendo dejarla de menos de quince metros”.

a fin de que sus presencias no dificulten el cumplimiento del objetivo citado en el punto anterior -“ Limpieza de márgenes de río ”-, como así también de cualquier otra obra que sea menester realizar y que se vea obstaculizada o impedida en su realización” (Resolución 07 de Julio de 2009).

Erradicación definitiva o en su defecto, las alternativas previstas. En septiembre del mismo año, en otra resolución, el Juez Armella indicó a la ACUMAR y los tres estados que para poder diseñar con efectividad las obras a realizarse en el CDS era necesario gestionar efectivamente

“la tramitación de soluciones a las problemáticas habitacionales que se presenten a lo largo de toda la influencia de la Cuenca hídrica para prever la paulatina erradicación de las villas asentadas en el margen de la Cuenca y dismantelar las construcciones precarias que se encuentren desocupadas” (Resolución 03 de septiembre de 2009).

Valiéndose del lineamiento general en torno a la construcción del área parquizada de los márgenes presente en el Fallo del 2008, el Juez incorpora la figura del CDS y un nuevo lineamiento que es la liberación de dicho camino para recuperarlo como espacio público. Merlinsky (2013) sostiene que la apertura de la traza del CDS, establecía nexos entre diferentes asuntos complejos, que habían sido exigidos por la CSJN en la sentencia del 8 de julio de 2008. Por un lado, la imposición de limpieza de márgenes del río (punto V, considerando 17°) y, por el otro, la exigencia de la urbanización de villas y asentamientos (considerando 17, punto III/10).

2.2.3. La concepción judicial del territorio y el ejercicio del dominio.

El Fallo de la CSJN, a partir de la demanda vecinal, luego de 4 años, fijó el marco general en el que debían accionar los Estados condenados, distribuyendo responsabilidades y competencias. Si bien la ACUMAR se creó formalmente en 2006 como respuesta del

Gobierno Nacional tras el pedido de la CSJN a la presentación de un Plan Integrado para el saneamiento de la cuenca, con el fallo del 2008 se le otorgó mayor centralidad en la trama actoral, a partir de la adjudicación de la responsabilidad de coordinación del cumplimiento de las obligaciones emanadas del fallo. A su vez, el fallo estableció las pautas y marcos generales de participación y actuación de los actores de la sociedad civil.

En el mismo acto, se nominó públicamente el problema, estructurándolo inicialmente en ocho grandes lineamientos, colocando el énfasis en las tareas de saneamiento del cuerpo de agua, fundamentalmente asociadas a la contaminación industrial y la limpieza de márgenes y su reconversión en un área parqueada. En este marco, se obligó a ACUMAR a

“informar en forma pública, de modo detallado y fundado (...) el avance de las obras para transformar toda la ribera en un área parqueada, de acuerdo a lo previsto en el Plan Integral Cuenca Matanza-Riachuelo, incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados” (Fallo CSJN, 2008).

Cabe mencionar que, por un lado, no existe aún en el Fallo una referencia explícita a los desplazamientos de las poblaciones habitando en los márgenes de la cuenca. Por el otro, no aparece explícita o centralmente como lineamiento la reurbanización de villas y asentamientos. Por el contrario, lo habitacional quedaba enmarcado dentro del Plan Sanitario de Emergencia, fundamentalmente asociado a la solicitud de un mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo que determinen la población en situación de riesgo; y de manera colateral o secundaria a partir de la solicitud a ACUMAR de información relativa al estado de avance y plazos de las iniciativas previstas en el Convenio Marco del Subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios - Saneamiento de la Cuenca, 1º etapa (firmado en noviembre de 2006).

En términos generales, podríamos decir que el proceso de judicialización permite ejercer influencia política y social, legitimar simbólicamente y dar reconocimiento

institucional a ciertas demandas, tal como expresan los testimonios de las trabajadoras territoriales del IVC:

"Para nosotras siempre fue una excusa [el poder judicial]. O sea, el momento que lo pudimos usar como para acelerar ciertos procesos... porque hay gente que todavía se asusta cuando le decis que es una causa judicial (risas), entonces eso sirve. Y además te da cierto halo de urgencia". (Entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, 11/11/2015)

A su vez, la intervención judicial no sólo suponía darle centralidad y acelerar determinados procesos, sino que habilitaba en determinados casos, a pensar el marco y especificidad de las intervenciones, en pos de evitar su retorno aún con mayores exigencias.

"Sirve para generar algunas garantías (...) yo no sé si no hay un juzgado atrás y si no tenes la de "mira que esto si se lo presentamos al juzgado, o la defensoría lo presentó al juzgado y después nos cae con todo, mejor hacernos cargo, que hacerlo bajo orden judicial" (...) nos permitió que las autoridades piensen la especificidad de estos procesos que están judicializados". (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018).

Como menciona Smulovitz (2008) las demandas judiciales obligan a las autoridades públicas a cerrar una disputa, a determinar una responsabilidad y sancionar una acción, aún en aquellas situaciones controversiales en las que dichas autoridades hubieran preferido postergar una decisión. Sin embargo, como veremos a lo largo de esta tesis, la clausura de la disputa no significa necesariamente la resolución de los conflictos; sino su reinscripción en múltiples arenas, en otros entramados que habilitan nuevas / viejas controversias.

La capacidad de acelerar y jerarquizar determinadas tomas de decisiones coexistía con la solicitud de múltiples procedimientos y tareas exigidas por el Juzgado que implicaban una *burocratización* de la cotidianeidad de los equipos del organismo ejecutivo, que en algunos

casos no contempla, lo que para las trabajadoras territoriales *tenía que ser central, prioritario u ocupar más energía.*

“O sea, si [el IVC] no tuviera la obligación legal de hacerlo, no lo estaría haciendo (...) Entonces, por un lado, me parece que ejecuta. Por el otro, burocratiza una barbaridad. Porque todo depende de los plazos judiciales, lo único que importa es responder a la manda (...) Todo pasa por audiencias. Como un montón de energía desperdiciada en contestar oficios. No sé, si no tenes equipos bultosos, terminas solamente contestando oficios que te pide el juzgado...”. (Entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, 24/10/2015)

Entonces, por un lado, el proceso de judicialización tiene efectos positivos en tanto permite forzar la toma de decisiones y acotar la libertad de acción de determinadas autoridades políticas para definir tiempos y reducir la ambigüedad de las resoluciones; a la vez que permite exigir procedimientos públicos y estandarizados. Sin embargo, también tiene efectos negativos puesto que estas reglas jurídicas y exigencias de determinados procedimientos, terminan absorbiendo gran parte de las tareas cotidianas de los equipos vinculados a las autoridades de aplicación. En este sentido, la productividad de la intervención judicial se limita a lo declarativo con poca capacidad para materializar las soluciones propuestas, por ello decimos que no clausura la disputa en términos de resolución del conflicto.

Como hemos mencionado, la sentencia inaugura una nueva etapa donde el tribunal marca tiempos y vías de acción, y a partir de determinar objetivos y contenidos mínimos apostaba a la concreción de resultados. Scharager (2019) destaca el lugar de la Corte Suprema, en tanto capta un conflicto y da una respuesta jurídica y política:

“De este modo, la Corte Suprema realizaba con su sentencia una doble operación: por un lado, captaba el conflicto del Riachuelo y lo trasladaba compulsivamente al

campo del derecho, sometiéndolo a los procedimientos del sistema judicial y a las reglas jurídicas; por otro lado, se colocaba en un rol de estructuradora y organizadora de un proceso crecientemente complejo que buscaba introducir al orden de lo político a un área geográfica que apenas estaba recortada y delimitada en términos sociales e institucionales. Aquí, en la conversión de la cuenca en un territorio gobernable para las múltiples escalas y facetas del Estado, yacía uno de los principales desafíos del nuevo ente tripartito [ACUMAR]” (p.90).

Si bien acordamos con Scharager respecto a la especificidad que supone la introducción en el campo del derecho de la política ambiental de la cuenca, consideramos que esa introducción mantiene atributos de una política pública tradicional. Aun cuando la ejecución de la disposición del Tribunal incluye la creación de ACUMAR, la incorporación de figuras como la del Cuerpo Colegiado, la ejecución de audiencias públicas (entre otras herramientas asociadas a la participación ciudadana), abunda en procedimientos para el control de un territorio del que desconoce su historia, formas de organización y por lo tanto, generando múltiples efectos “no deseados” en materia de política pública que abordaremos a lo largo de los próximos capítulos. Si bien se habilitan herramientas asociadas a la participación, no se construyen dispositivos orientados a dar espacio a la agencia de los actores territoriales, es decir a su capacidad de nominación, definición y reorientación dentro de canales institucionales, quedando circunscripta la gestión del saneamiento del Riachuelo a la trama institucional interjurisdiccional, pero no en clave multiactoral. Las variaciones y aperturas de espacios de negociación y elección se producen justamente en el marco de la territorialización y en clave de disputas y pujas, en esa interacción entre una pluralidad actores que operan en otros registros. En este sentido es que, retomando a Smulovitz, decimos que la judicialización no resuelve o sutura el conflicto, sino que lo dispersa en múltiples registros y arenas.

Ahora bien, más allá de la intervención judicial general, nos interesa profundizar en el procedimiento desarrollado por el Juez Armella, en tanto su impronta y modalidad de intervención ha tenido repercusiones en el devenir del proceso.

En los primeros años, del conjunto de resoluciones seleccionadas y analizadas en la presente tesis, es evidente la concepción jurídica del territorio y su comprensión en tanto objeto de dominación. La idea de control, conquista y ordenamiento bajo una fuerte presencia de los aparatos del estado (vinculados al monopolio de la fuerza y el peso de la ley, una concepción weberiana, próxima a la idea de la conformación de los Estados Nación) son recurrentes en los pronunciamientos del Juzgado. El uso predominante de verbos - es decir, solicitud de acciones- como erradicar; limpiar, liberar, remover, entre otras, denotan una comprensión del territorio como escenario de operaciones de una política cuyo objeto es la transformación territorial.

El Juez Armella señala en una entrevista presente en Scharager (2019) que un primer paso para el dominio y ordenamiento del territorio estaba vinculado al ejercicio de toma de conocimiento del objeto, reduciendo las intervenciones a operaciones logísticas.

“Es una cuestión de logística, hay que tomar posesión del lugar, verlo, pararse, tomar idea del territorio en el cual uno va a intervenir, sino es impenetrable y no se tiene noción de lo que es (...) hay que pensar el camino de sirga recordando cómo se construyó el Canal de Panamá. Primero hay que tomar dominio político de la cuenca, tomar posesión del lugar. Y se empieza por ahí”. (Testimonio del Juez Armella en Scharager 2019: p.100)

En ese sentido, fueron recurrentes las resoluciones judiciales orientadas al pedido de información, planes detallados de las obras y mapas explicativos, *cuadros comparativos que detallen el territorio* y cantidad de habitantes afectados por cada obra (Resolución 07 de julio de 2009).

La impronta de Armella se basaba en la solicitud del despliegue de acciones concretas en plazos acotados, que permitan garantizar el dominio y el control territorial. Por eso, la centralidad de la exigencia en el cumplimiento y celeridad en los plazos para la liberación del CDS.

A partir de agosto de 2010, a los pedidos de informes y las convocatorias a audiencias se le sumó la imposición de multas diarias a los funcionarios por incumplimientos. El poder de sanción se transformó en imperativo de actuar, el Juez Federal ganó influencia política utilizando su poder material y simbólico aleccionador, definiendo cuestiones prioritarias de implementación. Respecto a la lógica de actuación del juez, Merlinsky (2013) señala,

“Así, con respecto a la limpieza de los taludes del río, el juez exigió el llamado a licitación para la realización de obras, definió los actores responsables y estableció el contenido de las tareas; en relación al control de la contaminación industrial, realizó un seguimiento de los avances en la inspección de industrias, e incluso libró órdenes de allanamiento en los casos en que las empresas se resistían a abrir sus puertas; y en cuanto a las obras de agua y saneamiento, demandó la definición precisa de los planes de expansión de la red, identificó a los beneficiarios y estableció plazos de ejecución”. (p.163)

Esta representación del territorio como objeto de dominio del Estado tendrá sus efectos en la distribución de responsabilidades y en las exigencias dirigidas al Poder Ejecutivo. El Juez Armella, tomó a su cargo el seguimiento de la Causa, a partir de solicitar información, buscando celeridad en el cumplimiento de plazos, llevando a cabo inspecciones y multando a los funcionarios por el incumplimiento. La representación del territorio como degradado continuó otorgando centralidad a la nominación del problema en clave ambiental. Se observa a su vez, una lectura pasiva de los actores sociales, que se expresa, por un lado, en las sucesivas restricciones del accionar y la participación de los mismos; y por el otro en la

homologación de acciones como erradicar, remover, relocalizar y mudar para hacer referencia al traslado de la población residente en los márgenes de la Cuenca y en la indistinta alternancia para referirse a ellos como usurpadores, habitantes, obstáculos.

“La ACUMAR se ha comprometido a informar los plazos necesarios (urgentes) para el desalojo de las empresas y las viviendas que obstaculizan el camino de sirga, complementando a este objetivo un proyecto para la efectiva erradicación de las personas que se encuentran instaladas a la vera de la Cuenca (...) La ACUMAR se ha comprometido a ubicar en forma urgente los lugares previstos para la relocalización de las personas que deban ser desalojadas (...) La ACUMAR ha manifestado que se está haciendo un censo en las villas aledañas a los márgenes de la Cuenca hídrica para hacer factible la búsqueda de las tierras para las personas que tengan que dejar esas villas” (Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes. (2009). Informe estado de avance)

El uso indistinto de estos términos formará parte de la disputa de los actores en torno a la construcción de los habitantes como sujetos de derechos frente a la idea de usurpadores cuyas resistencias obstaculizan la toma de posesión del territorio y su recuperación como espacio público. El elemento más evidente es que justamente la gestión de los desplazamientos de estos habitantes, tramita inicialmente dentro de la manda de Limpieza de Márgenes. Como veremos más adelante, esto habilita una simplificación de los abordajes por parte del ejecutivo.

2.3. Reconfiguraciones en la arena política: primeras respuestas institucionales a la judicialización

El siguiente apartado pretende abordar las primeras respuestas de los poderes ejecutivos al Fallo y las exigencias del Juez Armella. Nos interesa señalar cómo la nominación y priorización del Poder Judicial supuso reconfiguraciones, operaciones y

reestructuraciones dentro del Ejecutivo, cómo se crean, reparten y reposicionan unidades burocráticas, programas y dispositivos. Pretendemos abordar los primeros *outcomes* resultado del proceso de judicialización (Lascoumes y Le Galés, 2014). A su vez, nos interesa indagar cómo estas reconfiguraciones significaron complejizaciones en tanto las acciones o respuestas del ejecutivo incorporaron perspectivas, intereses y herramientas de dichos actores.

Para ello, ofrecemos primero una introducción general a la ACUMAR, en tanto primer organismo creado en el marco de las obligaciones del Fallo. Como nuestro interés radica en la liberación del CDS, presentaremos el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), haciendo hincapié en los lineamientos asociados a la limpieza de márgenes y el programa federal de urbanización de villas y asentamientos precarios. Finalmente, abordaremos las reconfiguraciones institucionales en el ámbito de la CABA.

2.3.1. ACUMAR: el Plan Integral de Saneamiento Ambiental, la limpieza de márgenes y el programa Federal de Urbanización

La ACUMAR se creó institucionalmente el 15 de Noviembre de 2006, mediante la Ley Nacional N° 26.168¹³, como respuesta al pedido de la CSJN para el encauzamiento y dinamización interjurisdiccional de las tareas de saneamiento ambiental. Su estructuración interna refleja la búsqueda de coordinación de las acciones de los tres gobiernos con jurisdicción en la cuenca. El Consejo directivo, órgano superior de la ACUMAR con facultad de decisión, encargado de fijar la política general y la acción que esta autoridad debe seguir, está compuesto por ocho integrantes: su presidencia (con rango y jerarquía de secretario; designado por el Poder Ejecutivo Nacional); tres representantes del Poder Ejecutivo Nacional; dos representantes de la Provincia de Buenos Aires y dos representantes de la CABA. El organismo, de acuerdo a la ley, posee facultades de regulación, control y fomento

¹³La Provincia adhiere mediante la Ley N° 13.642, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo hace a través de la Ley N° 2.217.

de las actividades industriales, de prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia en la cuenca. A su vez, puede intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales. Las facultades, poderes y competencias de la Autoridad en materia ambiental prevalecen por sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, pero incumbe a la ACUMAR lograr su articulación y armonización con las competencias locales.

Una de las primeras respuestas de la ACUMAR a los requerimientos de la CSJN fue la formulación del PISA que, tras sucesivas modificaciones -en base a indicaciones de la justicia y particularmente tras resoluciones del Juez Armella solicitando medidas orientadas a evitar nuevos asentamientos, y la urbanización de los ya existentes- acabó tomando forma definitiva en marzo del 2010.

El PISA definió la política ambiental de ACUMAR. Para su actualización, *“participaron más de 200 profesionales de las tres jurisdicciones, de diversas capacidades y visiones, obviamente con distintos intereses y particularidades”* (ACUMAR, 2010a: p.9). Profesionales y personal técnico de las distintas jurisdicciones vinculados a reparticiones de Ambiente y Desarrollo, Salud, Desarrollo Social, Recursos Hídricos, Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras públicas, Agua y Saneamientos Argentinos S.A, entre otros, formaron parte de la confección de la versión presentada entre diciembre de 2009 y marzo de 2010, que toma como antecedentes los trabajos preexistentes sobre la cuenca¹⁴. La trama actoral que diseñó la

¹⁴ A saber, los estudios sobre *“Parámetros e Indicadores de Polución Cuenca Matanza Riachuelo”* (Recursos Hídricos, 1973), el *“Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Matanza Riachuelo”* (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación; 1995), y los trabajos del Comité Ejecutor Matanza Riachuelo realizados entre 1994 a 2004 (...). Se consultó además el *Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo* (PISA, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. 2006) y la *Evaluación de Impacto Ambiental del Proyecto de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo* (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. 2008), y las diversas observaciones de organismos oficiales (UBA) y entidades de la sociedad civil realizados a la primer versión del PISA, entre los más importantes. Se tomó conocimiento de los escritos presentados ante el Juzgado Federal de Quilmes por el Defensor del Pueblo de la Nación como así también de las distintas resoluciones de ese Juzgado de Ejecución y las presentaciones judiciales realizadas por la ACUMAR” (ACUMAR, 2010a: p.9).

política ambiental para el saneamiento integral de la CMR, refiere exclusivamente a un conjunto de actores de distintos ministerios, niveles y jurisdicciones del Poder Ejecutivo, que nominaron el problema tomando el encuadre y las solicitudes del Poder Judicial. Como veremos, también incorporaron visiones y perspectivas propias, recortando su campo de acción dentro de la arena política institucional, distribuyendo lineamientos y competencias en los distintos organismos.

En dicho plan se detallaron 14 mandas o líneas de acción a seguir en materia de gestión, prevención y control, destinados a recomponer y preservar la CMR. El diseño e implementación de estos lineamientos no necesariamente estarían en su totalidad bajo la órbita de la ACUMAR sino que, en algunos casos, serían delegadas a autoridades específicas.

“La construcción de sistemas de indicadores, el monitoreo a las industrias y la recolección de residuos acumulados sobre los taludes del río serían realizadas directamente por el ente tripartito, mientras que otras reposarían en los actores condenados: por caso, las obras relativas a la red de agua, saneamiento y desagües pluviales estarían a cargo de la empresa AySA –propiedad del Estado nacional–, y mandatos como la urbanización de villas y asentamientos de la cuenca serían cumplidos por los gobiernos locales –en todos los casos con financiamiento nacional y en articulación con la ACUMAR” (Scharager, 2019: p. 91).

La elaboración del PISA significó una complejización de la política de saneamiento en dos sentidos. Por un lado, si bien se retomaron las 8 líneas de acción presentadas en el Fallo 2008 y las solicitudes específicas del Juez Armella, dicho plan profundizó lineamientos existentes (fortalecimiento institucional de ACUMAR, educación ambiental) e incorporó nuevos puntos de acción. Este es el caso de las medidas orientadas al ordenamiento ambiental del territorio y la definición de abordar la urbanización de villas y asentamiento precarios como una línea en sí misma, más allá del Plan Sanitario de Emergencia y fuertemente

vinculada al Programa Federal de Reurbanización, a diferencia de lo establecido por la CSJN en 2008.

Por el otro, se complejizó la caracterización de la CMR. Nos detendremos, en el contenido plasmado en lo relativo a la limpieza de márgenes y la reurbanización de villas por su centralidad en el análisis de la territorialización de la manda de liberación del CDS. Observaremos cómo en el desarrollo de cada una de esas líneas de acción se reorientaron objetivos en función de la orden judicial y prioridades señaladas por el Juez Armella, a la vez que se incorporaron visiones, perspectivas, intereses y detalles propios de la ACUMAR (y los organismos jurisdiccionales competentes).

Respecto a la limpieza de márgenes, si bien ACUMAR retomó las indicaciones relativas al desmalezamiento y desratización propias de la exigencia del Fallo¹⁵, incorporó un conjunto de temáticas en pos de construir *una propuesta integradora que permita mejorar el entorno ribereño de toda la Cuenca*. En esa clave, el organismo sugirió el tratamiento de las márgenes del Matanza- Riachuelo y de la avenida ribereña a fin de mejorar la circulación e integrar las funciones de conectividad con el diseño de un espacio verde con fines recreativos en ambas márgenes, restringiendo la circulación del tránsito pesado. A su vez, indicaba el mejoramiento de la comunicación entre las dos riberas a partir del análisis de diversas propuestas de localización de nuevos puentes, refuncionalización del transbordador y optimización del sistema del cruce en bote existente, entre otras. Hasta aquí, cabe mencionar que es evidente la transformación territorial como objeto de la política, con referencia a ideas

¹⁵ A través del Proyecto BID 1059, se licitaron los trabajos de limpieza de márgenes y espejo de agua, que comprenden la limpieza, mantenimiento, acumulación y traslado del sector de trabajo de los residuos sólidos, semisólidos, residuos peligrosos, patogénicos e industriales de ambas márgenes del Río Matanza Riachuelo. Posteriormente se llevarían a cabo, trabajos de parquización que consisten en la forestación de márgenes y la colocación de barreras para evitar el ingreso de vehículos que podrían descargar residuos en el área en forma clandestina.

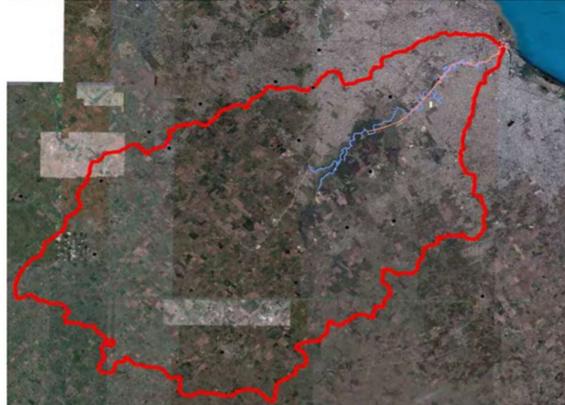
de esparcimiento, conectividad y recuperación patrimonial, colocando la centralidad de la intervención a escala de la cuenca.

Ahora bien, en el marco de las acciones dirigidas a la liberación del CDS, el organismo llevó a cabo el relevamiento de las *áreas conflictivas* - como refiere el Juzgado- que obstaculizaban el avance en el cumplimiento de dicha orden. En esa misma operación, el organismo clasificó las áreas según el nivel de complejidad asociados a la viabilidad de la intervención y brindó una caracterización y descripción minuciosa de cada uno de los tramos del cauce principal de la Cuenca. Además de la noción de cuenca alta, media y baja, aparecen las nociones de tramos, subtramos y las distinciones de los usos predominantes a partir de la historización. En ese sentido, consideramos que emerge una lectura más detallada del territorio.

A continuación ahondaremos en esa complejización, a partir del análisis de la información presentada en el PISA. Las imágenes que utilizaremos pretenden evidenciar las operaciones y registros que el organismo realizó en este proceso de construcción del territorio de referencia en tanto territorio de intervención¹⁶.

Imagen N° 3. Mosaico satelital de la Cuenca

Figura 2. 7 Mosaico Satelital de la Cuenca, evidenciando el importante uso de su territorio



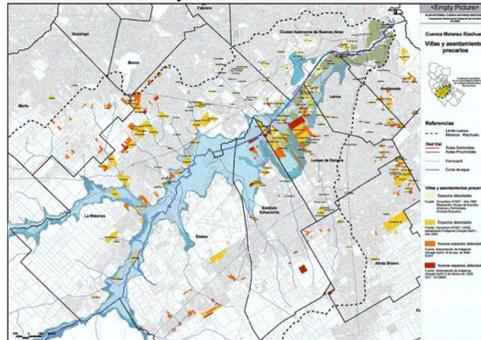
Fuente: ACUMAR (2010a)

¹⁶ Cabe mencionar que las primeras 70 páginas del PISA presentan tablas y planos dirigidos al análisis topográfico de la cuenca, drenaje, longitud, curso original, rectificaciones, etc.

Como refiere el título de la figura, el uso de las imágenes satelitales permitió al organismo un primer reconocimiento y delimitación de la CMR. Mientras que la elaboración del mapa de “distribución de villa y asentamientos” (Imagen N° 4) evidencia una lectura intencionada del territorio, del curso de río, la cota de inundación y la localización de las villas y asentamientos.

Imagen N° 4. Mapa de distribución de villas y asentamientos en la CMR

Figura 2.9 Distribución de Villas y Asentamientos CMR



Fuente: ACUMAR (2010a)

La solicitud del Juez Armella de planos y descripciones minuciosas, para un mejor conocimiento del territorio, se expresaría en la configuración de una tabla (Tabla N° 1) y la caracterización de la Cuenca a partir de la clasificación en dos tramos del cauce principal del Río Matanza – Riachuelo desde su desembocadura al Río de la Plata hasta la Autopista Richieri. La clasificación tomó como criterios de segmentación, por un lado, aspectos asociados a los usos y la historia de ocupación (Imagen N°5) – para lo que se llevó a cabo un relevamiento fotográfico que registró el paisaje de la cuenca -; y por el otro, aspectos vinculados a la intervención y la factibilidad de avanzar con la apertura del CDS.

Tabla N°1. Análisis de los tramos de la cuenca, de acuerdo al nivel de conflictividad y factibilidad de liberación del Camino de Sirga

Tabla 4.6 Liberación de la Traza					Tabla 4.6 Liberación de la Traza (Continuación)				
Sectores	Ubicación	Obstáculos	Acciones	Conflictividad	Sectores	Ubicación	Obstáculos	Acciones	Conflictividad
Margen izquierda					Margen derecha				
CABA					Avellaneda				
Tramo 1	Boca-Desembocadura-Vieytes	Liberada			Tramo 1	Desembocadura - Iguazú	Edificios desactivados	Expropiación	Baja
	Puente Bosch	Villa 26	Relocalización. Con financiamiento	Alta			Villa San Francisco	Relocalización	Alta
		Villa Pte. Bosch	Relocalización. Con financiamiento	Alta					
Tramo 2	Puente Bosch - Magaldi	Edificios desactivados	Expropiación	Baja	Lanús				
		Magaldi - Iguazú	Villa Magaldi	Relocalización. Con financiamiento	Alta	Tramo 2	Puente Alsina	Villa sin nombre	Relocalización
	Iguazú - Puente Alsina	Villa 21 - 24	Relocalización. Con financiamiento	Alta	Puente Alsina - Puente F.G.B.		Villa Jardín	Relocalización	Alta
		Edificios desactivados	Expropiación	Baja	Lomas de Zamora				
		Villa El Pueblito	Relocalización. Con financiamiento	Alta	Tramo 3		Villa Esperanza	Relocalización	Alta
Lomas de Zamora						Tramo 4	Puente La Salada - Ruta 4	Feria de La Ribera	Relocalización
Tramo 4	Puente de La Noria - Ruta 4	Villa Esperanza	Relocalización	Alta	Esteban Echeverría				
		Tramo 5					Ruta 4 - Autopista Ricchieri	Asentamiento Condie	Relocalización

Fuente: ACUMAR (2010a)

El primer tramo comprende desde la desembocadura hasta Puente La Noria. Se trata del tramo más urbanizado, cuya configuración espacial tiene

“la impronta territorial característica de las áreas desarrolladas durante la primera fase del modelo de sustitución de importaciones, que propiciaba la radicación de industrias, por lo que en la actualidad el sector presenta vastas zonas desactivadas por obsolescencia funcional con la consecuente degradación urbana y ambiental del mismo y una situación habitacional, en líneas generales, comprometida”. (ACUMAR, 2010a: p.139)

Imagen N° 5. Fotografía del paisaje de un sector de la cuenca.

Figura 2. 8 Ocupación del territorio típica en el sector inferior de la Cuenca Matanza Riachuelo.



Fuente: ACUMAR (2010a)

Este tramo a su vez, comprende tres subtramos: A (en coincidencia con el núcleo Boca-Barracas-Avellaneda, desde la desembocadura del Riachuelo hasta la calle Vieytes); B (entre los Puentes Pueyrredón y Alsina); y C (desde puente Alsina hasta el Puente de la Noria). El segundo tramo se extiende desde Puente La Noria hasta la Autopista Richieri¹⁷.

Respecto al primer subtramo ACUMAR sostiene que

“con sus puentes e industrias desactivadas, constituye uno de los paisajes con valor histórico y turístico más emblemático de la Cuenca, con posibilidades latentes de mayor desarrollo en ambas márgenes del río (...) Las obras del camino de sirga y las

¹⁷ “Área menos densamente urbanizada de la Cuenca Baja, presentando actualmente un proceso de expansión urbana intenso absorbiendo gran parte del crecimiento demográfico del Área Metropolitana. Concentra en su territorio importantes contingentes de población de bajos ingresos, con áreas urbanizadas sin infraestructura en términos de pavimentación y saneamiento básico. La tipología dominante desde principios de los años ochenta es el asentamiento de invasión, ocupación ilegal y organizada de la tierra. Presenta tres zonas de conflicto para la recuperación de sus riberas como espacio verde recreativo y la construcción de la Av. Ribereña, que son: i) el tramo correspondiente al funcionamiento de la Feria “La Salada” localizada en coincidencia con el último tramo del Camino de la Sirga a construir (desde la calle Alas hasta Newton). ii) la existencia de los cruces a nivel de las vías de los ferrocarriles ex Gral. Belgrano Sur y ex Sarmiento, que atraviesan el curso de agua separados apenas por unas pocas cuadras, condiciona la posibilidad de construcción de una vía de circulación rápida. iii) la localización en la margen derecha del barrio “La Esperanza”, asentamiento de reciente conformación, localizado dentro del albardón de protección del río a partir de su devastación, que pone a la población allí localizada en situación de riesgo alto en el caso que se produzcan inundaciones intensas. El tramo desde el Camino de Cintura hasta la autopista Richieri y/o Ruta Pcial N°17, dado que corresponde a un área de borde y en proceso de expansión urbana, no ofrecerá problemas para la delimitación del Camino de Sirga y la ejecución de la calle ribereña. Los asentamientos de invasión, localizados sobre todo en la ribera sur, no están afectando la traza” (ACUMAR, 2010a).

obras de control de inundación presentan situaciones diferenciadas en ambos márgenes. En la margen izquierda, tanto la obra vial como las de control de inundaciones, ya han sido ejecutadas y están en pleno funcionamiento. El Camino de Sirga se halla liberado. En la margen derecha, si bien parte de las obras se hallan ejecutadas y otras en proceso de construcción, estas no exhiben obstáculos importantes para su finalización en un plazo razonablemente cercano. Los edificios desactivados no invaden la traza del Camino de Sirga y la villa existente en el borde del Riachuelo es de formación incipiente”. (ACUMAR, 2010a: p.139)

La cita apunta a reflejar la importación de conceptos propios del Juzgado (obstáculos), la impronta vinculada a la intervención y el territorio de la cuenca como objeto de transformación, ya sea asociado a refuncionalizaciones, patrimonio histórico o la demanda específica por la liberación de la sirga. En ese sentido, se evidencia la lectura en clave de factibilidad de desplegar tales acciones.

“El Subtramo B (...) en la margen izquierda la existencia de villas densamente pobladas implica uno de los problemas más complejos a resolver para la materialización de la liberación de la ribera, fundamentalmente el tramo correspondiente a las Villas 21 y 24, dadas sus dimensiones y grado de consolidación. El resto de la traza se encuentra ocupada por particulares”. (ACUMAR, 2010a: p.139)

ACUMAR presenta en el PISA una clasificación de *las áreas conflictivas que obstaculizan la liberación de la traza del Camino de Sirga*, tomando en consideración el tipo de ocupación (es decir si se trata de edificios desactivados, villas y asentamientos precarios y sitios contaminados, particulares, etc.). En relación a las villas, señala algunos factores que presuponen *mayor grado de conflictividad*, como ser la antigüedad del asentamiento, el

número de la población involucrada y la situación de precariedad y vulnerabilidad del hábitat, que no garantizan las condiciones mínimas de habitabilidad y seguridad para la población.

“Del total de villas y asentamientos a relocalizar por estar situadas en las márgenes, once se hallan ubicadas sobre las márgenes del cauce principal del río Matanza Riachuelo. Cinco villas y asentamientos a relocalizar integran el Plan Federal de Vivienda y tienen ya acordada su financiación. El 60% de las viviendas contempladas en el Plan Federal se hallan en proceso de construcción, abarcan a 595 familias que pertenecen a las villas situadas en el territorio de la CABA”. (ACUMAR, 2010a: p.139)

Como hemos dicho, permanecen las conceptualizaciones propias del Juzgado y la CSJN. Pero, además de lo referido a lo ambiental, se explicita la vinculación de los problemas habitacionales y socio- económicos con los programas de vivienda. Sin embargo, la totalidad del análisis se inserta dentro del lineamiento “Limpieza de márgenes”, como un aspecto a considerar, sin referencia a acciones de obligatoriedad de resolución sino más bien, con indicaciones de asesoramiento en lo relativo a los Planes Federales de Vivienda.

“...se mantuvieron reuniones de coordinación con el Gerente Técnico del Instituto de la Vivienda IVC, Ing. Carlos Baldoni, a los efectos de que el organismo atienda a los vecinos y organizaciones vecinales de los asentamientos de borde (también intimados formalmente), y les otorgue asesoramiento relacionado con los Planes Federales de Vivienda, que fueron afectados a tal situación prioritaria de relocalización. Vista la respuesta del Poder Ejecutivo Nacional, Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE) a las intimaciones efectuadas con relación a los asentamientos informales llamados “Villa 21/24” (...) y “El Pueblito” (...) se procedió a efectuar un informe técnico previo a la remisión de las actuaciones a la Procuración General para que intervenga conforme su competencia e indique las acciones a seguir (...).

Cabe mencionar, que la desocupación de borde por parte de los asentamientos precarios irregulares o villas se encuentra sujeta al cronograma de los Planes Federales de Vivienda de Nación” (ACUMAR, 2010a: p.156)

La vinculación entre limpieza de los márgenes y situación prioritaria de relocalización a la que hacíamos referencia en el apartado relativo a las resoluciones del Juez Armella, requiere introducirnos en el mencionado Programa Federal de Urbanización de Villas y asentamientos, haciendo hincapié en su alcance en CABA.

Como sostiene Merlinsky (2013), el Juez hizo propia la exigencia de urbanizar las villas y asentamientos de la CMR, con el propósito de acelerar las acciones orientadas a remover los obstáculos presentes dentro de los márgenes del río, para lo cual combinó el reclamo sistemático de avances en el denominado Plan Federal, la intimación a las autoridades a patrullar la cuenca para evitar la conformación de nuevos asentamientos; y el desalojo de predios ocupados mediante la acción de las fuerzas de seguridad.

Para dar cumplimiento a las exigencias del juzgado, ACUMAR presenta dentro del PISA, el lineamiento correspondiente a la Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, en el que se actualiza y reimpulsa un convenio precedente, haciendo énfasis en las zonas calificadas como de riesgo ambiental¹⁸. Se trata del 1° Convenio Marco Subprograma Federal

¹⁸El primer antecedente de cálculo de riesgo ambiental fue la “Propuesta Metodológica para la definición de un Mapa de Riesgo Poblacional en la cuenca Matanza Riachuelo”, desarrollada por la Dirección de Ordenamiento Territorial de ACUMAR, perteneciente a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en el año 2009. El desarrollo de la propuesta dio origen a una discusión teórico-metodológica al interior del organismo con el propósito de desarrollar y consolidar una herramienta técnica sencilla, metodológicamente sólida, y útil para abordar de manera integrada variables que representan los procesos de construcción social del riesgo (vulnerabilidad exposición) y las amenazas ambientales históricamente reconocidas en el territorio de la cuenca. Como consecuencia, se obtuvo un diagnóstico de riesgo ambiental sobre el total de la población de la cuenca, elaborado a partir de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (CNPhyV) 2001, a nivel de radio censal y datos de las principales amenazas naturales o antrópicas con impacto en la población. En el 2014, la Coordinación de Ordenamiento Ambiental del Territorio de ACUMAR tomó el antecedente de 2009 como base metodológica y amplió su alcance considerando que era necesario incluir en el cálculo de riesgo los efectos de las amenazas sobre los espacios ambientalmente estratégicos de la cuenca. Surgió de este modo, la “Propuesta Metodológica para la elaboración de un Mapa de Riesgo ambiental en la cuenca Matanza Riachuelo”, realizado con datos de población obtenidos del CNPhyV 2010. A pesar de los esfuerzos realizados por superar la insuficiencia de datos respecto de

de urbanización de Villas y Asentamientos Precarios – Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo 1° etapa, firmado en noviembre del 2006 y que pretendía brindar soluciones habitacionales a 10.745 familias en 7 municipios, con riesgo ambiental priorizable. En el 2009, el Estado Nacional define el pasaje de subprograma a Programa, para jerarquizar la temática, otorgando presupuesto propio al programa y aprobando el reglamento particular para atender a la especificidad de los casos. Entre marzo 2010 y febrero 2011, el número de familias afectadas fue variando¹⁹. En septiembre de 2010, se firma el Convenio para llevar adelante la 2° y última etapa del Programa, ampliando la población objetivo, puesto que se pasa de 10.745 a 17.771 familias²⁰. Así queda establecida la necesidad de avanzar en la firma de acuerdos generales entre el Estado Nacional (a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) y cada municipio para que se presenten la cantidad de familias a asistir y las villas y asentamientos a urbanizar. A través de dicho convenio, el gobierno Nacional se comprometía a la transferencia de fondos a cada Municipio y al gobierno de la CABA, quienes se encargarían de la construcción de las soluciones habitacionales destinadas a villas y asentamientos en situación de riesgo ambiental a lo largo

las condiciones o estado de los sistemas naturales, sólo se pudo incluir en el cálculo los efectos potenciales de las principales amenazas sobre la población expuesta. El resultado fue una actualización del Mapa de Riesgo elaborado en el 2009. Estos antecedentes han servido de base para los tres proyectos de análisis de riesgo hoy vigentes en ACUMAR: Mapa de Riesgo ambiental en la Cuenca Matanza Riachuelo y Mapa de Riesgo ambiental de Urbanizaciones Emergentes (DOT) y, Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental - MARSa (DSyEA). (ACUMAR, 2010a: p.48)

<http://www.ACUMAR.gob.ar/wp-content/uploads/2018/09/Doc-de-Consulta-AP-ACUMAR-SEPT-2018.pdf>

¹⁹ En el Convenio Marco 2010, aparecen aproximadamente 2000 familias, entre las que se contabilizan: 300 de Rodrigo Bueno, 200 de Lamadrid, 78 de Luján, 1146 de la 21.24 y 118 del Pueblito. En el caso de la Villa 21.24 como se verá más adelante, se realiza un nuevo censo que arroja más familias. El GCBA determinó de acuerdo al Censo 2010 que se trataba de 1837 familias a relocalizar; siendo 1384 familias de la Villa 21.24. De acuerdo a la actualización de datos, llevada a cabo por dicho organismo entre el 2018 y 2019, habitan en el CDS a la altura de la villa 21.24, 1422 familias y 4346 personas.

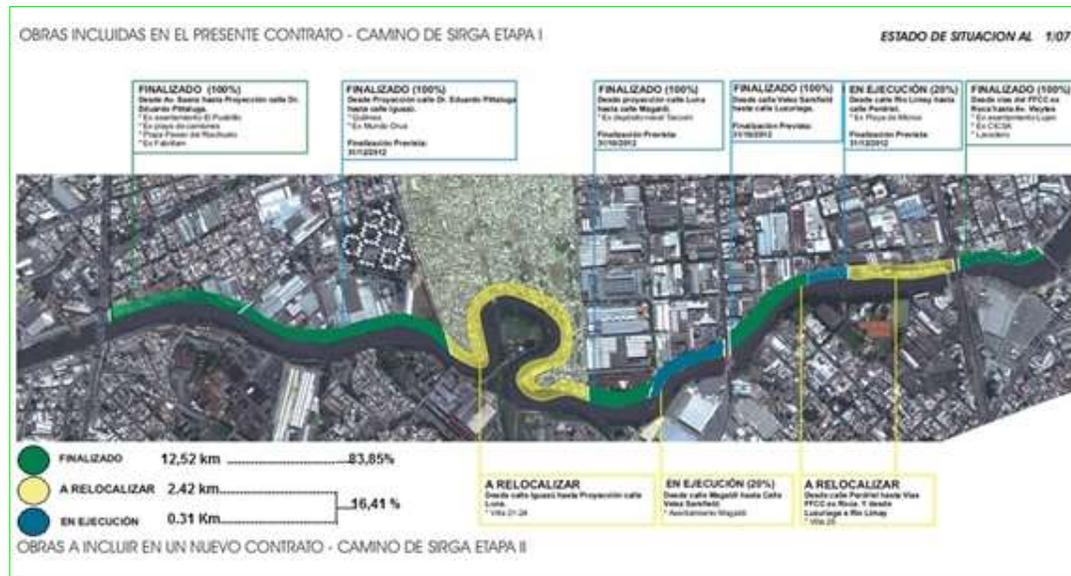
²⁰ *“La definición de la población a incluir en el Convenio Marco fue realizada por cada jurisdicción y no estuvo construida a partir de criterios relacionados con el riesgo ambiental sino que se incluyeron algunos barrios y se excluyeron otros en el marco de determinadas coyunturas políticas y sociales. Por esta razón, hasta la actualidad sigue siendo cuestionado el Convenio en tanto no refleja las prioridades ambientales del territorio. Así, en la audiencia pública de ACUMAR de septiembre de 2018 en la que se presentó un mapa de riesgo ambiental de la Cuenca, entre las exposiciones realizadas, resaltaron las demandas por una actualización del Convenio que garantizara el armado de un listado de territorios basado en la información presentada en el Mapa de Riesgo” (López Olaciregui, 2019)*

de la Cuenca. Entre las principales responsabilidades asumidas por cada parte, la Provincia de Buenos Aires y también la CABA se comprometieron a la búsqueda de los predios destinados a la construcción de las viviendas. La ACUMAR por su parte, fue definida como responsable de marcar las prioridades de los Proyectos de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en riesgo ambiental de la Cuenca, así como de coordinar y articular acciones entre las jurisdicciones y organismos que suscribieron el Convenio.

En febrero de 2011, las jurisdicciones con población ubicada en el camino ribereño presentaron el plan excepcional en el que se definieron las villas y asentamientos afectados, los terrenos comprometidos para la relocalización, la cantidad aproximada de familias, etc.

Tal como evidencia la imagen a continuación, en la CABA, el perímetro a relocalizar iba desde el puente Uriburu hasta el puente Pueyrredón. En ese espacio que comprende el asentamiento “Lamadrid”, asentamiento “El pueblito”, asentamiento “Luján” asentamiento “Villa 26”, asentamiento “Magaldi” y un sector de la Villa 21.24, fueron censadas, de acuerdo a lo establecido en la resolución del 22 de febrero de 2011, 1.395 familias, de las cuales 892 estaban radicadas en la Villa 21.24.

Imagen N°6. Demarcación y estado de avance en la liberación del Camino de sirga en CABA



Fuente: sitio web Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Cabe destacar cómo se van produciendo y solapando las diferentes lecturas intencionadas del territorio. Cada organismo produce un recorte específico, delimita el territorio de acuerdo a criterios asociados al espacio geográfico administrado. En este proceso se van definiendo y superponiendo múltiples escalas de intervención que no necesariamente se inscriben o corresponden con la historia de los barrios que atraviesa la Sirga.

Por último, nos interesa reflexionar respecto a las diferencias entre los objetivos planteados en el 1° Convenio Marco del Subprograma Federal (2006) y el Convenio Marco firmado en 2010, para pensar las reorientaciones que se suceden conforme avanza el devenir de la política de saneamiento. Como sostiene López Olaciregui (2019), el objetivo inicial planteado en el 2006 - momento en el que aún no existía el CDS, ni la orden de liberación- proponía dar solución a los problemas de urbanización de los asentamientos precarios localizados en la Cuenca, haciendo referencia a que radicaban allí amplios sectores desprotegidos de la sociedad. El fundamento del Convenio tenía que ver con la ejecución de programas relacionados con el hábitat y la vivienda, para atender situaciones de alto riesgo de

la población. Hacia el 2010 y tras el Fallo del 2008 y las consecuentes resoluciones de Armella, el objetivo explicitado se transformaría.

“Así, si bien en el acuerdo escrito se estableció como finalidad la mejora de la situación urbano habitacional de los pobladores ubicados en las villas y asentamientos de la Cuenca, en la implementación de líneas de acción, se priorizó tan sólo uno de los objetivos operativos planteados en el Convenio. Éste remitía específicamente a la siguiente acción: la “liberación de la traza del Camino de sirga de asentamientos informales, mejorando la situación habitacional de la población afectada, con el propósito de materializar la obra física para lograr el acceso público y el mantenimiento del borde del curso de agua” (Convenio Marco, 2010). A su vez, en sus fundamentos el Convenio hizo mención a dos resoluciones del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes (15-03- 2010 y 8-7-2010), referidas específicamente a la relocalización de familias de las márgenes del río. De este modo, aunque el Fallo de la Corte obligaba a los Estados condenados a cumplir un programa que persiguiera como uno de sus objetivos la mejora de la calidad de vida de los/as habitantes de la Cuenca (...), en la política habitacional derivada a partir de la orden judicial fue tomando primacía el requerimiento de liberación del Camino de Sirga” (López Olaciregui, 2019: 24).

Ya avanzado el año 2010, habiendo transcurrido dos años desde el Fallo histórico de la CSJN, queda establecida la relación entre el Plan de urbanización de villas y asentamientos precarios de la CMR y la manda vinculada a la limpieza de sus márgenes, fundamentalmente a partir de la priorización en dicho programa, de la adjudicación de soluciones habitacionales a la población radicada en el CDS. Si bien persiste la palabra erradicación, comienza a hacerse referencia a la relocalización/ desplazamiento/ reubicación de la población afectada por la orden de liberación del CDS.

2.3.2. El IVC y la UPE de relocalizaciones

El cumplimiento de esta batería de políticas condensadas en el PISA, tuvo como correlato la creación de organismos de coordinación y ejecución dentro de los gobiernos locales.

La ejecución del Convenio en la Ciudad de Buenos Aires quedó bajo la responsabilidad del IVC. Para ello, en el 2010 se conformó en su interior la Unidad de Proyectos Especiales (UPE) - relocalización de villas y asentamientos.

"La UPE tiene como objetivo la relocalización de villas y asentamientos dentro del convenio marco. Entonces hay una cantidad de soluciones habitacionales convenientes (...)y la UPE se tiene que encargar de que eso suceda. Hasta el metro 35 tiene que mudar a la población que está en Sirga (...) esto es el objetivo inicial".
(Entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, 11/11/2015).

Para llevar a cabo dichas relocalizaciones y la adjudicación de vivienda nueva, se construyeron dos criterios iniciales: figurar en el censo realizado por el organismo y encontrarse viviendo dentro de la Sirga al momento de la demolición.

Además de la UPE ACUMAR o de relocalización de villas al interior del IVC, el Poder Ejecutivo de Ciudad creó dentro del Ministerio de Gobierno en febrero de 2013 la Unidad de Proyectos Especiales Cuenca Matanza - Riachuelo (Decreto N°72/GCABA/2013). Dicho organismo tiene como principal tarea la de *"coordinar acciones, centralizar la información y elaborar proyectos conforme a las políticas públicas que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires diseña para dar cumplimiento al PISA"*, como ser, la construcción del CDS, a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano; las obras de infraestructura referidas a la urbanización de la Villa 21.24, a cargo de la entonces Subsecretaría de Hábitat e Inclusión; la limpieza del Riachuelo por parte del Ministerio de Ambiente, entre otras medidas.

Como explica una de las trabajadoras del IVC, el peso de ACUMAR en la Ciudad de Buenos Aires no fue relevante a la hora de avanzar en el cumplimiento de la manda de liberación de la Sirga.

“Es un horror pero ni lo menciono a ACUMAR [frente a la pregunta por los actores claves] pero también porque con el acuerdo político se había llegado al acuerdo de que ACUMAR no ingresaba en los procesos de mudanza que llevaba adelante el IVC, así que casi no teníamos relación con ACUMAR”. (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018)

Resulta oportuno señalar que la circulación del conflicto y las controversias por las distintas arenas no sólo incorpora actores, sino que a veces también supone su corrimiento del juego.

Capítulo 3: La territorialización de la orden de liberación del Camino de Sirga en CABA - Villa 21.24 (2008 - 2013)

La orden de liberación del Camino de Sirga en CABA, fue el punto de partida de un proceso de interacción complejo entre distintos actores sociales. El presente capítulo se centra en las primeras acciones vinculadas a la materialización de dicha orden en la Villa 21.24: el proceso de demarcación del CDS y el censo de la población afectada; las elecciones y conformación del Cuerpo de Delegados y Delegadas del Camino de Sirga en la Villa 21.24 (CDD) y la inauguración de las Mesas de Trabajo²¹. Nos interesa abordar la interacción entre el registro judicial, el registro político institucional y el registro territorial, a partir de la idea de la porosidad de las fronteras entre estos registros. Nos proponemos identificar cómo se reconfigura la trama actoral en el proceso de territorialización de la manda, qué conflictos se suscitan, qué estrategias desplegaron los actores y qué reorientaciones supuso ello en el devenir de las políticas de relocalizaciones, es decir cómo se incorporan los conflictos y las particularidades del territorio a liberar.

Para ello, en primer lugar, se presenta una aproximación al territorio de estudio, la Villa 21.24, haciendo énfasis en la historia de conformación del barrio, las principales políticas habitacionales allí desplegadas y los procesos organizativos desencadenados. En segundo lugar, a modo de contextualización nos detendremos en un conjunto de acontecimientos sucedidos en el 2011 (la ejecución de los primeros desplazamientos en CABA; la ocupación de las viviendas nuevas y la sanción de la ley de emergencia de la Cuenca) para indagar cómo estos antecedentes fueron interpretados por lo actores y qué

²¹ La denominación oficial de dicho espacio es “Mesas de Trabajo para la planificación y ejecución de criterios y parámetros de relocalización de los vecinos afectados por el Camino de Sirga de la Villa 21.24”. A lo largo de la tesis nos referiremos a ellas como “Mesas de Trabajo”.

reconfiguraciones institucionales abrieron en el devenir de la política de relocalizaciones, fundamentalmente para la Villa 21.24.

3.1. La Villa 21.24: entre la organización y la desidia política

La Villa 21.24 se ubica en la CABA en el barrio de Barracas perteneciente a la Comuna 4, y cuenta con una superficie de 79 hectáreas. Las calles que delimitan su perímetro son Iguazú, la ribera del Riachuelo, Luna, Alvarado, Agustín Magaldi y la Av. Gral Iriarte. La Av. Osvaldo Cruz y la Av. Iriarte la atraviesan en sentido este-oeste y la calle Zavaleta de norte a sur y en su trazado se encuentra la traza ferroviaria del Belgrano Cargas. De acuerdo al último censo nacional habitaban allí 28.487 personas (INDEC, 2010). Sin embargo, un censo realizado por la Junta Vecinal a finales de 2007, indicó que los/as habitantes del barrio superan las 40.000 personas (Motta & Ochoteco, 2010)²². Siguiendo con la información brindada por el INDEC (2010), los/as menores de seis años, uno de los grupos de población que presenta mayor riesgo, sumaron un total de 4.388 niños/as, lo cual representaba el 15,40% de la población. Se registraron 658 adultos mayores, que representaban el 2,31% de la población. El último censo realizado por el IVC (2017) en el perímetro entre las calles Iguazú, Iriarte, Vías del Ex F.F.C.C. Belgrano, Luna y El Riachuelo, declaró que habitan 35.761 personas y se estableció una proyección de 51.000 habitantes aproximadamente. De acuerdo al Informe Final EISAAR (ACUMAR, 2018) en el CDS de la Villa 21.24 todas las categorías de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) presentaban valores por encima del promedio de la CMR. Mientras que en la totalidad de la Cuenca el promedio de NBI total representaba el 11,16%, dicho valor asciendía al 20.97% en el CDS.

²² Cabe mencionar que los censos llevados a cabo en villas y asentamientos presentan un alto porcentaje de subregistro, ya sea por ausencias o por irregularidades vinculadas al censo de inquilinos/as o acceso a determinados sectores. A su vez, los perímetros considerados para delimitar la Villa varían dependiendo de los actores que llevan a cabo dichos relevamientos.

Mapa N°2. Villa 21.24 y Núcleo Habitacional Transitorio Zavaleta



Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, GCBA (2015).

Como veremos a continuación, algunos de los nombres de los sectores identificados en el mapa, refieren a la historia de la villa. De acuerdo a los relatos de habitantes, los primeros asentamientos datan de 1952, tras un incendio en La Boca que supuso la radicación de algunas familias en las tierras que hoy conforman la Villa 21.24. En el censo nacional realizado en 1962 se contabilizaron un total de 344 pobladores ascendiendo ese número a mediados de 1970, a 12.000 habitantes aproximadamente. Para aquella época, los testimonios recolectados en Castañeda (2012) relatan la existencia de galpones para el funcionamiento del

tren de carga *Perito Moreno*, la marmolera Alegre Pavimento y un espacio donde se volcaba basura, conocido como *La Usina* o *La quema*.

A fines de los años 60', en el marco del gobierno militar de Onganía, se lanzó el Plan de Erradicación de Villas y Barrios de Emergencia (PEVE). El desarrollo del mismo encontró resistencia organizada, fundamentalmente por parte de la Federación de Villas y Barrios de emergencia (conformada en 1958) y la incipiente Coordinadora Intervillas. En el caso del entorno inmediato a la Villa 21.24, se llevó a cabo la erradicación de la villa 22 y 23, siendo relocalizados parte de los/as habitantes al Núcleo Habitacional Transitorio (NHT) Osvaldo Cruz y a los edificios que en ese entonces se construían en Lugano I y II.

En diciembre de 1967, tras la sanción de la Ordenanza Municipal N° 23.335, el Estado construyó en las inmediaciones de la Villa 21.24, el NHT Zavaleta (en las calles Zavaleta, Amancio Alcorta, Iguazú y las vías del Ferrocarril). Las 560 viviendas fueron destinadas a alojar provisoriamente a familias erradicadas de villas de emergencia y afectadas por inundaciones y por obras públicas, como la ampliación de la Avenida 9 de Julio.

En el marco de la organización de la Federación, se habían conformado en los barrios comisiones inspiradas en las Comisiones Internas de las fábricas, a partir de las cuales se dio impulso a la existencia de delegados/as por cuadra o por manzana y el impulso a los reclamos por el tendido de servicios e infraestructura.

“Después formamos una comisión vecinal. Desde el año 62 comenzamos a luchar para tener agua. Empezamos a poner canillas. Después luchamos para tener la luz. Con la luz tuvimos un problema muy serio. Algunas personas no querían pagar. Entonces, con la gente que sí quería, le pagamos a SEGBA y nos pusieron el primer medidor de luz, en el año 64” (fragmento de entrevista presente en Castañeda, 2012: p. 21)

Sin embargo, como en todas las grandes villas de la Ciudad (31; 1.11.14) la 21.24 también sufrió las desapariciones, razzias y desalojos forzosos llevados a cabo por la última dictadura cívico militar (1976 - 1983).

“En el año 79, tiraban las casas con topadoras (...) En la época de la dictadura fue muy dura, vino el desalojo. Los militares entraban con topadoras y destruían nuestras casitas, a los hombres que se resistían los llevaban detenidos y a otros los mataban a sangre fría, los llamaban comunistas. Esa época muy difícil, no podíamos hacer escuchar nuestros reclamos a los vecinos porque los medios estaban con la dictadura y sólo hacían saber al pueblo lo que a ellos les convenía. No podíamos expresarnos libremente ni manifestarnos, ni reclamar. El país estaba gobernado por militares. La dictadura fue lo peor”. (Fragmento de entrevista presente en Castañeda, 2012: p.36)

Hacia 1980 se llevó a cabo la demolición del barrio Osvaldo Cruz, construido dos décadas antes, para la construcción del “Barrio Espora”. Si bien las viviendas construidas en el Barrio Espora, se suponían que serían asignadas a las familias desalojadas del antiguo NHT Osvaldo Cruz, esto no fue así (Castañeda, 2012).

En la década del 90, en el marco del Programa Arraigo²³, la Mutual Flor de Ceibo fue la organización vecinal a la cual fueron transferidas la totalidad de las tierras de la Villa 21.24 vendidas por el Estado. Así esta ONG pasó a ser responsable frente al proceso de transferencia y se convirtió en único interlocutor válido entre el Estado y los/as vecinos/as. El

²³El programa arraigo tuvo como objetivo principal la venta de tierras a sus ocupantes para que estos logaran una radicación definitiva. El plan también contemplaba la urbanización y transformación de las villas en barrios, a través de la construcción de viviendas y el mejoramiento del hábitat Este Programa contó con cuatro etapas de implementación: a) tasación de la tierra, a cargo del Banco de la Ciudad de Buenos Aires; b) relevamiento censal de los habitantes de la villa bajo la responsabilidad de la Comisión Municipal de la Vivienda; c) designación de una organización vecinal dentro de la villa como única interlocutora del programa a cargo de las autoridades; d) transferencia de las tierras, donde el programa podía optar cómo realizarla en base a las opciones de i) entregar las tierras en bloque a la organización vecinal para su parcelamiento y escrituración posterior, ii) realizar el loteo y la escritura para luego entregar la tierra a cada uno de los habitantes, iii) realizar el loteo para luego entregar la tierra (lotes con espacios comunes) a consorcios de propietarios de la villa. Finalizada la transferencia de tierras a través de cualquiera de estos procesos la organización vecinal se responsabilizaría por el pago total de las cuotas (Motta y Ochoteco, 2010)

modo en que se constituyó el proceso de urbanización en la Villa 21.24 generó uno de los grandes conflictos internos del barrio y los resultados muestran a un gran número de familias que reclaman la propiedad de sus lotes. El Estado, en vez de resolver el problema se lo transfirió a la organización vecinal, produciendo un fuerte desgaste y aislamiento de la misma, generando nuevos conflictos y estructurando un proceso de fragmentación (Motta & Ochoteco, 2010).

En continuidad con las etapas del Programa Arraigo, en el 90 se creó también el Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal²⁴, tras la firma de un acuerdo entre el Intendente, distintas entidades del GCBA y los representantes del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC) para concretar la solución definitiva de la radicación de las villas. Sin embargo, dicho programa dejó de funcionar en 1994 por el recambio de gobierno. En 1998, se dictó la Ley 148, sentando las bases para la creación del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT). Dicho programa, a cargo de la Comisión Municipal de la Vivienda, buscaba promover la integración de las villas con el resto de la Ciudad. En la Villa 21.24, en 2003 se firmó un boleto de compra-venta de las tierras entre el Estado y la Mutual Flor de Ceibo, luego de haber transcurrido casi dos décadas con escasos avances y un limitado alcance en la solución propuesta. El PRIT supuso en el barrio la construcción de viviendas individuales y edificios de viviendas colectivas respectivamente. Según lo que informaron los/as vecinos/as del barrio, estaba prevista una siguiente etapa en la que se construirían 590 viviendas, pero ante la demora en la ejecución de las obras, los terrenos dispuestos para tal fin fueron “tomados” por algunas familias del barrio y otras migrantes. Hasta el 2007, el IVC

²⁴ Dicho programa tiene como objetivos el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes; la integración física y social de los asentamientos precarios; la radicación definitiva de la población; y la incorporación de la comunidad al proceso de toma de decisiones mediante el estímulo a la participación de los pobladores en la configuración de su hábitat. Para el cumplimiento de estos objetivos se planteaban programas de apertura de calles, de vivienda colectiva, de vivienda individual, de reordenamiento parcelario, de saneamiento ambiental y de créditos hipotecarios. (Motta & Ochoteco, 2010)

(organismo que reemplaza a la Comisión Municipal de la Vivienda) fue el encargado de planificar y ejecutar todas las políticas relacionadas a la problemática de la vivienda, inclusive en las villas mediante el PRIT. Desde entonces, con el inicio de la gestión del PRO, la política habitacional sufrió transformaciones relacionadas con la aparición de nuevas instituciones. Se creó la UGIS (Unidad de Gestión e Intervención Social), con las tareas de mantenimiento y solución de situaciones de emergencia en villas, y el Programa PROSUR Hábitat -dentro de la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS)-, organismos que quedaron a cargo de las funciones del IVC en las villas. Entre el 2011 y el 2015, dos ministerios absorbieron la política habitacional en CABA: el Ministerio de Desarrollo Urbano y el Ministerio de Desarrollo Económico. Sólo el último tenía competencias en vivienda social y ciudad informal. En el 2011 se creó dentro del Ministerio de Desarrollo Económico, la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), que tenía a cargo el diseño de políticas, programas y proyectos para la urbanización e inclusión social de las villas de la Ciudad. Su creación marcó un punto de inflexión en la política villera, introduciendo nuevos elementos. Por un lado, quedaron bajo su órbita instituciones preexistentes como el IVC y la UGIS, mientras que la CBAS siguió siendo independiente (Brikman, 2016).

Sin embargo, la responsabilidad en la ejecución de la política de relocalizaciones fue otorgada a una Unidad de Proyectos Especiales, dentro del IVC, en un contexto de abierto desfinanciamiento de dicha institución (Scharager, 2019). Persecución política, superposición de organismos, múltiples recortes territoriales, discontinuidad de programas, promesas fallidas, demoliciones y relocalizaciones forman parte del acervo histórico reciente de una de las villas más consolidadas de la Ciudad, que aún en el 2020 carece de proyecto integral de reurbanización.

3.2. Antecedentes en CABA: el territorio en la orden de liberación del Camino de Sirga

Entre el 2010 y el 2011 se suceden un conjunto de acontecimientos en el marco de la territorialización de la orden de liberación del CDS en CABA.

En primer lugar, se realiza el primer censo orientado a determinar el alcance y cronograma de las relocalizaciones.

Tabla N° 2. Cronograma de relocalizaciones a realizar, Febrero 2011.

Asentamiento/ Villa	Cantidad de Familias a relocalizar	Fecha límite	Predio de reubicación
Asentamiento El Pueblito	128	01/07/2011	Av. Castañares y Portela
Asentamiento Luján	44	01/07/2011	Av. General Paz y Castañares
Villa 26	64	15/07/2012	San Antonio N°721/751
	125	15/07/2015	Luzuriaga N° 837
	26	01/07/2012	Lacarra N° 2049
Asentamiento Magaldi	48	15/04/2012	Valparaíso N° 3570/ Veracruz N° 3543
	16	01/07/2012	Veracruz N° 3459/Valparaíso N° 3480
	29	01/09/2012	Hubac N° 4728/36/44 y Echeandía N° 4443/45
	28	01/07/2012	Lacarra N° 2049
Villa 21.24	220	01/04/2012	Av. Gral. Paz y Castañares
	840	15/01/2013	Iguazú N° 1835

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la resolución judicial del juzgado Federal de

Primera Instancia de Quilmes, 22/02/2011

Como explica una de las entrevistadas “[el censo] permitió que empezara a existir la categoría de afectados, le puso más cuerpo incluso a la causa judicial (...)” (Entrevista a

Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018). Consideramos que se trató de un momento fundamental en la territorialización de la manda, puesto que no sólo dimensionó el alcance, impacto y requerimiento presupuestario de la medida - procesada de acuerdo a la información solicitada por el Poder Judicial como cuántas familias, de qué barrio de origen a qué predio de destino y cuándo - sino que también permitió materializar, corporizar y contactar las definiciones iniciales del Fallo con la población concretamente afectada. Es decir, puso en relación sujeto - medida, habilitando respuestas, acciones por parte de dichos sujetos. El proceso de territorialización al delimitar un territorio de intervención produce identificaciones y aumenta las interacciones entre los sujetos, redefiniendo el territorio y las relaciones que los sujetos entablan con él (Azuela y Cosacov, 2013).

3.2.1 Los primeros desplazamientos: nuevos problemas, nuevas demandas.

Una vez contabilizada la población residiendo en el CDS, entre el 2010 y el 2011 se llevaron a cabo los primeros desplazamientos. En primer lugar, como explica Carman (2015), durante 2010, a partir de órdenes de desalojo impartidas por el Juez federal de Quilmes, agentes de reparticiones sociales del Gobierno de la Ciudad, de ACUMAR, de la Policía Federal y de la Metropolitana procedieron *al desalojo de los sueltitos*, habitantes de pequeños asentamientos cuyas viviendas se encontraban dispersas a orillas del Riachuelo en los barrios de La Boca, Barracas y Pompeya. *“En una notable homologación de esas personas a cosas, los habitantes de las orillas fueron catalogados por el Juez como ‘obstrucciones que invaden la zona de protección ambiental especial’; obstrucciones cuyo desalojo ha de ser inmediato”.* (p. 68)

Entre junio y diciembre de 2011, se llevan a cabo las relocalizaciones del Asentamiento Luján y el Asentamiento El Pueblito, acreditando el juzgado en dos

resoluciones el cumplimiento *en tiempo y forma* de dichas relocalizaciones, señalando para ambos casos que,

“es válido y oportuno resaltar que lo acontecido debe ser visto por el elenco de funcionarios involucrados en el saneamiento de la cuenca hídrica como la continuidad de un obrar diligente y efectivo, que se condiga con los compromisos por ellos asumidos (...) Empero, ello debe concatenarse con el cumplimiento efectivo del resto de los modos y plazos previstos en los cronogramas presentados y aprobados en autos, pues de otro modo quedaría solo en un obrar aislado”. (Resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 14 de Julio de 2011 y 27 de diciembre de 2011)

Lejos de coincidir con las valoraciones del magistrado respecto a la ejecución de las relocalizaciones en tiempo y forma, estas primeras experiencias territoriales permitieron cuestionar la legitimidad y legalidad de las decisiones judiciales y las acciones del ejecutivo.

Como señala Carman (2015), una de las principales características de los *primeros desalojos*, es que no tuvieron –pese a lo que indicaba el fallo de la CSJN– una respuesta habitacional y que comenzaron, no azarosamente, con los individuos o familias más desafiados, sin capacidad organizativa ni poder de réplica. Las consecuencias del desarraigo se vieron agravadas porque estos primeros destinatarios de la manda judicial no contaban con la información de que debían dejar sus viviendas, o bien se enteraron del operativo con apenas algunos días de antelación²⁵. El ejecutivo local entregó cédulas de notificación con 72hs de preaviso a las familias y se les otorgaron subsidios habitacionales mientras que las

²⁵ *“Al igual que en el caso de ‘los sueltitos’, los habitantes de la villa Luján no estuvieron al tanto de su condición de afectados, y de las garantías asociadas con tal condición. De un modo confuso, un empleado del Instituto de Vivienda les comunicó su traslado en un plazo perentorio, lo cual provocó la ira e impotencia de los vecinos: No pueden agarrarte desprevenido y decirte de la noche a la mañana: se tienen que ir. (...) Es como que te la tiran a la basura y no valió nada lo que hiciste (...) porque no te reconocen lo que invertiste en tu casa. Yo trabajé 9 años y todos mis ahorros están ahí. (Elvira, habitante de la villa Luján, en Carman, 2015)*

viviendas fueron inmediatamente demolidas. Tres años después, tras la intervención de la Defensoría General de la Ciudad (DGC)²⁶ y un largo pleito judicial, los subsidios otorgados a *los sueltitos* fueron reemplazados por nuevas viviendas definitivas en el conjunto habitacional Padre Mugica. En los casos de El Pueblito, Luján y Magaldi (tres de los asentamientos más pequeños afectados por la Causa), a diferencia de *los sueltitos* no hubo subsidios habitacionales sino que las familias fueron notificadas con el mismo plazo de preaviso y directamente trasladadas a *Lacarra, San Francisco, Mugica y Piletones*²⁷(Carman 2015; Merlinsky, Scharager & Tobias, 2017). Respecto al proceso de Lamadrid, un asentamiento cuya localización entre Puerto Madero y La Boca resulta de gran interés para el GCBA y un conjunto de emprendedores inmobiliarios que planeaban destinar esos terrenos a un paseo cultural, la estrategia del IVC para acelerar los plazos de ejecución, fue el ofrecimiento de créditos hipotecarios para que las familias adquieran una vivienda por su propia cuenta, en lugar de construir un complejo habitacional en las cercanías o proceder con proyectos de

²⁶ La DGC (Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires) es un organismo del Poder Judicial de la CABA a cargo de garantizar el derecho a la defensa y el acceso gratuito a la justicia. Está integrada por Defensorías de Primera Instancia del Fuero Penal, Contravencional y de Faltas (garantizan el derecho a la defensa frente a detenciones y/o acusaciones por contravenciones, faltas o delitos en los que interviene un Juez de la Ciudad); Defensorías de Primera Instancia del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario (a cargo de representar a los ciudadanos que no pueden contratar a un abogado privado cuando sus derechos se ven incumplido y es obligación del Gobierno de la Ciudad garantizarlo); Defensorías ante las Cámaras de Apelaciones y Defensorías Generales Adjuntas que defienden o representan a los habitantes de la CABA ante los diferentes estrados judiciales. La DGC, conformó un equipo de abordaje territorial y judicial que acompaña a los vecinos y cuerpos de delegados en los distintos barrios de la Ciudad afectados por la Causa Mendoza. El trabajo que realizan, lo organizan en tres grandes ejes: 1) situación de los habitantes de villas y asentamientos afectados por el proceso de liberación del CDS en CABA, que aún viven sobre el Camino; 2) situación de habitantes de villas y asentamientos afectados por el proceso de liberación del CDS en la CABA, que han sido relocalizados a los Conjuntos Habitacionales; 3) situación de los habitantes de villas y asentamientos afectados por la liberación del CDS pero que viven fuera del camino y esperan una política de urbanización e integración urbana.

²⁷ Respecto al detalle de las relocalizaciones, Chelillo et al. (2014) explican que hacia finales del 2012, en la jurisdicción de la CABA, habían sido relocalizadas un total de 302 familias: 44 familias del asentamiento Luján habían sido relocalizadas en el conjunto habitacional sito en Lacarra y Av. Fernández de la Cruz; 138 familias del asentamiento El Pueblito en el conjunto habitacional San Francisco, junto con 36 familias provenientes del Asentamiento Magaldi; de este último asentamiento, también se habían mudado 56 familias al conjunto habitacional Padre Mugica y 28 familias a un complejo situado en el barrio Piletones.

reurbanización.

La homologación de términos (erradicar - relocalizar) y la comprensión de los sujetos como *obstáculos* en un territorio objeto de intervención, habilitó el predominio de lógicas de desplazamientos que cubrieron las opciones de erradicación, desalojo violento, desalojo compulsivo. La diversidad de formas y el amplio margen de interpretación y acción política del GCBA, desencadenó un conjunto de demandas y controversias que fueron problematizadas por nuevos actores que se fueron implicando e incorporando al conflicto. Sin embargo, como sostiene Carman (2015),

“La arbitrariedad de las medidas encuentra un tope cuando se ven compelidos a negociar con aquellos vecinos que tienen posibilidad de organizarse, de disentir, o extender los plazos de ejecución de la sentencia; como el caso de la villa 21 (...) La producción de vulnerabilidad de estos primeros desalojados comienza a revertirse a partir de la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, la Asesoría Tutelar de Menores²⁸ y la Defensoría General de la Ciudad. Estos organismos defensores controlan el desempeño de las instituciones ejecutoras (Instituto de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad y ACUMAR); se erigen como mediadores de los afectados ya relocalizados o por relocalizar; y sistematizan las penurias y demandas de estos últimos, canalizándolas a los organismos competentes, aunque con muy poca receptividad”. (p.69)

²⁸ La Asesoría Tutelar ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Tributario N°1 (a cargo de Gustavo Moreno), forma parte del Ministerio Público Tutelar del Poder Judicial de la CABA. La misión de dicho organismo es el control de legalidad de los procedimientos, la promoción del acceso a la justicia y el respeto, protección, promoción y satisfacción de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes y personas usuarias de los servicios de salud mental. Sus funciones principales son orientar en el ejercicio de los derechos, promover el acceso a la justicia; informar y facilitar el acceso público a materiales y leyes pertinentes, asesorar en el cumplimiento de las garantías constitucionales en juicios y procesos legales y proteger integralmente los derechos de niñas, niños, adolescentes y personas usuarias de los servicios de salud mental. Este organismos cuenta con una Asesoría General y dos Asesorías Adjuntas; dos Asesorías de Cámara y cuatro Asesorías de Primera instancia que intervienen ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario y una Asesoría de Cámara y dos Asesorías de primera instancia que intervienen ante el fuero Penal, Contravencional y de Faltas.

Como recupera Scharager (2019) a principios de 2011, la DGC, interpuso una acción de amparo contra el GCBA como patrocinante de los/as habitantes del asentamiento Magaldi. Esta presentación buscaba, por un lado, detener los procesos en curso y por el otro, sentar reglas para los casos por venir, reclamando que se garantizase *“un efectivo acceso a la vivienda digna y adecuada y todos sus derechos conexos”*. De acuerdo al recurso de amparo, se corría el riesgo de que las acciones ligadas al saneamiento ambiental de la CMR riñeran directamente con el resguardo de los derechos de las personas más afectadas por la sentencia, puesto que el accionar del GCBA mientras intimaba a desalojar *“no toma[ba] las más mínimas previsiones ni presupuestarias ni procedimentales de lo que implica un proceso de relocalización, conforme a los objetivos del fallo y [a lo que] los estándares mínimos del derecho prevén”* (Defensoría General de la Ciudad, 2011: 11).

En esta clave, se resaltaba la ausencia de un procedimiento de implementación de políticas públicas que fuera respetuoso de los derechos de los/as afectados/as. La Defensoría establecía que todo proceder contrario a los estándares mencionados, habilitaría a sospechar que en realidad la falta de política, por parte del GCBA, *no es desidia sino una política activa de expulsión planificada*.

Tras estos acontecimientos se produjo lo que algunos autores definen como uno de los “desencuentros iniciales” entre la política de saneamiento orientada a mejorar la calidad de vida de la población que reside en la Cuenca y la implementación de la manda de limpieza de margenes, que dieron lugar a la vulneración de los derechos de las familias afectadas (Chellillo, M., López, M. J., Royo, M. L., Sagasti, I. & Territoriale, A. (2014a)²⁹.

²⁹ *“El caso del saneamiento de la CMR es un ejemplo claro de exigibilidad de múltiples derechos sociales relacionados con el derecho a un ambiente sano, que fue llevado ante los tribunales, así como también de la posibilidad de abrir el debate respecto del derecho a la ciudad de villas y asentamientos históricamente abandonados en términos de políticas públicas (...) Sin perjuicio de ello, el caso se tramitó como de afectación al derecho a la salud y al derecho al ambiente sano. Las condiciones en las que residen miles de familias a la vera del Riachuelo no constituyeron el tema central o el motor de este*

“Viste que en la causa judicial todo el tiempo homologan relocalizar para mejorar la calidad de vida con liberar el camino de sirga, y esa confusión que yo creo que es adrede, marcó todo el proceso de relocalización, porque (...) daba un marco para justificar muchas relocalizaciones forzosa, para no poder enfocar la mirada en la calidad del proceso, en la garantía de ciertos derechos, en una mirada un poco más amplia y multidimensional del hábitat” (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018)

Scharager (2019) sostiene que *“con su amparo, que concluía con un pedido de “no innovación”, se evidenciaba por primera vez en el terreno judicial la apertura de un conflicto por las relocalizaciones en la ciudad de Buenos Aires” (p.110)*. En línea con ello, consideramos que la concreción de los primeros desplazamientos y las acciones de resistencia desplegadas, permitieron comenzar a instalar, nombrar y configurar el *problema de las relocalizaciones*, a la vez que instalar por un lado, la demanda por la participación y acceso a la información de la población, la mirada multidimensional del hábitat y la solicitud de procedimientos y reglas que generen previsibilidad respecto del accionar del Ejecutivo³⁰. Es decir, comenzaron a hablar de una política pública que contemple determinados estándares para el proceso de relocalizaciones, con la idea fuerte de la participación de la población afectada. Sin embargo, su correlato en indicaciones judiciales, cristalizaciones institucionales, normas y procedimientos que regulen el abordaje de los mismos requerirá aún de más tiempo.

litigio estructural. La problemática habitacional apareció como una cuestión colateral” (Chellillo, M., López, M. J., Royo, M. L, Sagasti, I. & Territoriale, A. 2014a: p.24)

³⁰ *“Durante el trámite del caso los diversos magistrados intervinientes, así como los organismos obligados a dar respuestas habitacionales a los habitantes de estos barrios, han utilizado los términos erradicar (suprimir, eliminar) y relocalizar (volver a localizar) indistintamente, lo que en términos de derechos es errado, puesto que tiene connotaciones distintas. En ningún momento se estipularon directivas precisas para garantizar el derecho a la vivienda (...) No es menor recordar que el proceso de relocalización de familias tramitaba en el expediente judicial dentro del legajo de Limpieza de márgenes. Es decir que en el cumplimiento con lo dispuesto por la CSJN en su fallo de limpiar la ribera del Riachuelo se generó un proceso que no había sido contemplado en un principio, por lo que se tuvo que dar respuesta habitacional a miles de familias que habitan desde hace décadas sobre sus márgenes” (Chellillo, M., López, M. J., Royo, M. L, Sagasti, I. & Territoriale, A., 2014a: p.26)*

3.2.2. La ocupación de viviendas y la sanción de la Ley N° 3.947

A principios de marzo del 2011 se produjo la ocupación de las viviendas del Conjunto Urbano ubicado en Castaños y Lafuente, que se estaban construyendo para la relocalización de las familias del Asentamiento Luján y El Pueblito. Este acontecimiento reforzó la línea de patrullaje y seguridad que el Juez Armella venía estableciendo y solicitando al Poder Ejecutivo³¹. Si bien ya existían enunciados vinculados a la *intensificación de esfuerzos y acciones para evitar toda situación que entorpezca el desarrollo normal de las obras y especialmente la preservación de los espacios que progresivamente vayan siendo recuperados* (Resolución 03 de febrero de 2011), tras la ocupación del predio, se reforzaron estos lineamientos, indicando la *reelaboración del Plan Integral de Prevención y Seguridad y la implementación de una red de patrullaje y monitoreo permanente a lo largo de toda la extensión del denominado “camino de sirga”, a fin de evitar la intromisión de nuevas construcciones precarias e informales* (Resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 01 de marzo 2011). Sin embargo, para otros actores, la ocupación de las viviendas podía interpretarse como un emergente de la profunda crisis habitacional existente en la Ciudad de Buenos Aires, visibilizando la desigualdad y las dificultades que atraviesan los sectores populares para acceder a la vivienda digna.

El 6 de octubre del 2011 se declara a través de la Ley N°3.947 por el término de cinco (5) años - luego sistemáticamente prorrogado - la emergencia social, urbanística, ambiental y sanitaria de la CMR en la CABA. Tanto como el amparo arriba mencionado y el informe de

³¹A su vez, el Juez Armella solicitó la celeridad en la tramitación de lo relativo a la regularización dominial y entrega de titularidad de las viviendas a las familias afectadas a relocalización. *“En pocas palabras, deberán realizar ex-ante los pasos administrativos previstos en aras de evitar dilaciones de cualquier índole, adelantando de ese modo etapas críticas del proceso de relocalización, como lo es la de una obra que está terminada en el plano material o de los hechos, pero aún así no cumpliendo su función por retrasos injustificados, verificables en el plano formal o de lo técnico.* (Resolución judicial del Juzgado federal de Primera instancia de Quilmes, 26 de abril de 2011).

veeduría del proceso de demarcación y censo que veremos más adelante, la ley reforzó la demanda por establecer un marco general respetuoso del derecho a la participación e información de los/as afectados/as, a la vez que apuntó a enmarcar la política de saneamiento, más allá de la liberación de los márgenes, incorporando también la demanda por la urbanización. Crecía y se fortalecía así, la demanda por mecanismos de gobierno abierto y abordajes integrales (Catenazzi et Al, 2009).

“El Poder Ejecutivo y, cuando corresponda, en forma coordinada con la ACUMAR, dentro del ámbito geográfico delimitado por el Artículo 2º, deberá: (...) Arbitrar los medios necesarios para relocalizar a todas las familias que vivan en villas y asentamientos precarios sobre el camino de sirga del Riachuelo correspondiente a la Ciudad, asegurando la información y participación de las familias involucradas (...) Desarrollar un Plan de saneamiento integral en villas y asentamientos precarios”.
(LEY N° 3.947, 2011)

A su vez, a partir del Artículo 7 de la ley se estableció la obligación anual del Poder Ejecutivo de informar avances en la Comisión de ambiente de la legislatura, incorporando de esta manera otro mecanismo de rendición de cuentas y otro arco de actores.

3.2.3. La productividad de las controversias: reposicionamientos del Juzgado

La judicialización del saneamiento del Riachuelo imprimió una determinada lógica al devenir del proceso. La idea imperante de territorio de control y objeto de intervención sobre el que desplegar acciones de gobierno y el interés superior respecto de “lo ambiental y la recuperación de los márgenes para espacio público”, de la mano de un Juez que toma las riendas sobre la ejecución de la causa supuso: la recurrente exigencia de informes para el conocimiento exhaustivo del objeto de dominación; la referencia al uso de la fuerza por parte del Estado para asegurar dicha dominación y la distribución de responsabilidades con la

correspondiente exigencia de acciones concretas en plazos acotados. Por su parte, el Juzgado realizaba inspecciones, seguimiento y aplicaba multas por incumplimiento.

Esta lógica del proceso judicializado y el uso indistinto de conceptos como erradicar, desalojar, remover, relocalizar, objetos, inmuebles, intrusos, habitantes, etc. tuvo sus *aristas dinamizadoras*, en tanto supusieron la obligación a actuar por parte de los gobiernos locales, que debieron movilizar recursos para atender a la batería de políticas contempladas para el saneamiento integral de la Cuenca. A su vez, tuvo *sus aristas conflictivas*, en tanto se desplegaron acciones violatorias de los derechos, fundamentalmente de las personas afectadas por la orden de liberación del CDS. De hecho, la Defensa Pública de la Ciudad, titula su Revista Institucional emitida en 2014 dedicada a la Causa Mendoza: “*La causa Mendoza: la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*” (Defensoría General de la Ciudad, 2014).

Las respuestas iniciales por parte del Juez Armella tendrán sus marchas y contramarchas. Por un lado, el Juez emite una resolución restringiendo la participación de la DGC y la Asesoría Tutelar, haciendo hincapié en que su accionar obstaculizaba el desarrollo de la causa (Resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 02 de mayo del 2011)³². Algo que en los hechos concretos, para la Villa 21.24 fue una disputa ya

³² “*En esa inteligencia no puede soslayarse que durante el transcurso de la ejecución del plan, se tomo conocimiento desde esta sede, de la intervención inoficiosa y descoordinada de diversos organismos públicos y privados (Defensoría General de la Nación, Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ONGs, entre varios otros) que además de no resultar contribuyentes con el fin último de la causa, se erigen en obstáculos, obstruyendo la consecución del mismo. Consecuentemente, corresponde hacer saber que en lo sucesivo todos aquellos sujetos que no se encuentren dentro de los que fueron investidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación de facultades y atribuciones suficientes para desempeñarse en este proceso mediador, deberán abstenerse de tomar intervención, sin perjuicio de recordar que todos y cada uno de quienes tengan peticiones que formular ante el Suscripto en virtud de la delegación de competencia dispuesta, cuentan con los mecanismos procesales de rigor, sumados a los que el más alto Tribunal estableciera para ser aplicados a esta compleja y particular ejecución de sentencia (...) RESUELVO: II.- Hacer saber a todos aquellos sujetos que no se encuentren dentro de los que fueron investidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su Sentencia del 08-07-08 in re “Mendoza”, de facultades y atribuciones suficientes para desempeñarse en este proceso mediador, que en lo sucesivo deberán abstenerse de tomar intervención.- III.- Hacerle saber a la Defensoría General de la Nación que en lo sucesivo, toda acción que entienda necesaria deberá canalizarla a través de esta judicatura con arreglo a lo dispuesto por*

que los organismos mencionados siguieron participando del proceso, particularmente de las mesas de trabajo, etc. Por el otro, se suceden un conjunto de resoluciones en las que se evidencian algunos matices en los lineamientos sugeridos para el abordaje de la liberación del CDS.

Al objetivo pro ambiental comienza a incorporarse la referencia respecto a la dignidad y la vinculación entre el riesgo ambiental y la problemática habitacional.

“Dicho de otro modo, la relocalización de personas de aquellas zonas que por sus características atentan contra su salud y su vida, además de vulnerar principios consagrados constitucionalmente, exige de la máxima coordinación y detalle, por lo que no pueden tolerarse acciones desconectadas entre sí, que aún bien intencionadas, podrían frustrar los objetivos previstos”. (Resolución Judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia, 2 de mayo de 2011).

Si bien se continúa con el foco puesto en la limpieza de los márgenes y en la búsqueda de contemplar *plazos que responden a los estándares de celeridad exigidos en la presente ejecución*, en lo que se podría leer como una estrategia de retomar e incorporar ciertas demandas, resalta la necesidad de *dar respuestas a la acuciante situación habitacional existente en la cuenca en saneamiento* (Resolución Judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia, 22 de Febrero de 2011).

En tanto los territorios de conquistas son también territorios de conflicto, *espacio de contingencia* y lugar de lo imprevisto, las interacciones entre los actores y sus repertorios implican la revisión de las tácticas y la reconfiguración de discursos y prácticas (Lascoumes y Le Gales, 2014; Azuela y Cosacov, 2013). En ese sentido, el Juzgado, en un giro discursivo, refuerza desde fines de febrero en adelante, la solicitud de tareas de concientización.

“En primer término, es oportuno mencionar la necesidad imperiosa de realizar en

la Corte Suprema de Justicia de la Nación in re “Mendoza” (Resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 02 de mayo del 2011).

todas y cada una de las zonas de conflicto habitacional, un fuerte trabajo en materia de concientización social sobre los habitantes de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, y especialmente en aquellos radicados en el denominado “camino de sirga” (quienes resultan beneficiarios primigenios de las relocalizaciones). (Resolución Judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia, 2 de mayo de 2011).

Al refuerzo del lineamiento de urbanización, se le superpone un giro discursivo para referirse a los habitantes de los márgenes de la cuenca, a la vez que la solicitud a los gobiernos locales de acciones y procedimientos de sensibilización y persuasión de la población. Para ello, se propone trabajar en función de dos vértices: un vértice legal y un vértice social. Respecto al primero, consistiría en *concientizar a los habitantes de las zonas a relocalizarse, de la obligatoriedad en el cumplimiento del fallo dictado por nuestro Máximo Tribunal*. Respecto al vértice social, se trataría de *trabajos de campo a realizarse para señalar los beneficios de la mentada relocalización* desde la óptica de lo habitacional (mejores condiciones de vida, regularización dominial, etc.) y dejando en claro que los mismos no se limitarán solo al traslado de las personas, sino que además incluirá la totalidad de los servicios esenciales para el desarrollo de los habitantes.

Las resistencias, discursividades y prácticas de los actores incorporados en estas primeras acciones de la territorialización de la manda implicaron la comprensión y decodificación de los problemas en otra clave, que modificaron - parcialmente- el accionar y la discursividad del Juzgado, alterando el desarrollo del proceso. Se reconoce el problema de las relocalizaciones y los modos en que estas se llevan a cabo, por lo que se plantea la necesidad de llevar a cabo *tareas sociales de concientización*. Sin embargo, se hace énfasis en que no puede detenerse ni bloquearse el desenvolvimiento del objetivo primario que es la liberación del CDS, por lo que los gobiernos deberán planificar y diseñar mecanismos

orientados a estandarizar respuestas institucionales que permitan la resolución de eventualidades *que no se encuentren contenidas en los censos (...) en virtud de ser inviable la paralización de los planes en ejecución por la presencia repentina de esos obstáculos* (Resolución Judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 22 de febrero de 2011).

3.3. El camino de sirga como territorio de disputa en la Villa 21.24

“Los afectados por el proceso de liberación del camino de sirga del Riachuelo, eran al principio una entelequia que se perdía en la gaseosa voluntad de una “mejor calidad de vida de las personas que viven en la cuenca”. La historia de las relocalizaciones no es más que la historia donde esa voluntad se vuelve cuerpos, familias, vidas, necesidades, organización y derechos”.

(Chellillo, M., López, M. J., Royo, M. L., Sagasti, I. & Territoriale, A., 2014a: p. 26).

El siguiente apartado realiza un abordaje en profundidad de los primeros acontecimientos desplegados en la Villa 21.24 para materializar la liberación del CDS. A partir del estudio del proceso de demarcación y el censo poblacional y la conformación de las mesas de trabajo en dicho barrio, pretendemos indagar cómo el proceso de territorialización reconfigura la trama actoral, en ese pasaje del diseño y la voluntad de las resoluciones a la realidad de las acciones y por ende, de la entelequia a la corporeidad de los/as afectados/as. Nos centraremos en estudiar cómo los lineamientos de la manda son objeto de apropiación por parte de estos actores, qué estrategias despliegan para redefinir e influenciar en el devenir de las relocalizaciones; qué tensiones se expresan en torno a la nominación de los problemas, si emergen nuevos problemas y finalmente, qué reorientaciones se producen en el devenir de la orden de liberación de la sirga y las relocalizaciones. Para ello, primero presentamos a “los

afectados por la manda” en la Villa y los organismos de la defensa, haciendo énfasis en sus representaciones y prácticas.

3.3.1. La corporización de la entelequia: la trama actoral territorial y su proceso de organización.

La adopción de la figura del CDS y la orden de su liberación creó una nueva territorialidad y un nuevo sujeto colectivo: los/as afectados/as por el CDS. El conflicto suscitado a partir del arribo de la orden de relocalización y el posterior intento de relevamiento llevado a cabo en el 2011 por el IVC, produjo un efecto politizador (Catullo, 2006; Scharager, 2019), en tanto muchos de los/as habitantes se coaligaron en busca de interceder en el curso de los acontecimientos.

"Vinieron [el IVC] con la intención de hacer, no un censo, sino como un relevamiento (...) Y acá saltó un grupo de gente que dijimos no, no, no le vamos a permitir hacer esto que están haciendo, hasta que no estemos organizados. Vamos a organizar toda la zona del camino de sirga con delegados, y lo logramos: somos entre 54 y 55 delegados de todo lo que es el camino de sirga" (Testimonio presente en Defensoría General de la Ciudad, 2014: p. 215)

El intento de relevamiento del IVC, reactivó la memoria organizativa de algunos/as vecinos/as de la villa. Tal como explica Scharager (2019) de “no existir en el mapa”, de vivir en “Las vías” o “Tres Rosas” pasaron a ser “obstáculos” de un novedoso “camino de sirga”. Contaminación y arraigo se volvieron objetos de la acción colectiva y los/as afectados/as se volvieron un nuevo actor político colectivo. El 15 de mayo de 2011, luego de llevado adelante un proceso eleccionario en la zona ribereña de la Villa 21-24, se constituyó el CDD.

"Los delegados eran relevantes para las luchas que se iban consiguiendo (...) me parecieron clave para posicionar luchas sobre todo de la previa³³ (...) eso estuvo

³³ La previa refiere a una de las etapas del proceso de relocalizaciones. Profundizaremos en ello en el capítulo 4.

bastante bueno, porque realmente se encargaron de llevar las banderas difíciles.
(Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018)

La territorialización de la orden de liberación del CDS significó la configuración de un entramado actoral en el que el CDD, la DGC, la Asesoría Tutelar y la Fundación Temas, cumplieron un rol clave en el proceso de organización para incidir y reorientar la política de relocalizaciones³⁴. Fue a partir de dicho conflicto que los actores se vincularon entre sí y en un trabajo colectivo fueron construyendo una visión compartida de ese espacio que querían defender. *La Sirga* tuvo la eficacia simbólica para producir pertenencia e identificación (Azuela y Cosacov, 2013).

*“Los miles de habitantes del camino de sirga no tenían entidad como partes procesales y, por ese motivo, junto con sus defensores llevaron a cabo una estrategia según la cual la conquista del derecho a ser jurídicamente oídos en la causa dependía de su capacidad de organización y acción por la vía política” (Scharager, 2019: p. 220)*³⁵.

Tal como explica una de las trabajadoras territoriales del IVC,

“el Cuerpo de Delegados quedó como único interlocutor barrial y el IVC ni hizo el intento de tratar de dividir, estuvo clarísimo que había un solo interlocutor. Creo que eso marcó el proceso, sino me parece que el IVC suele ser más tramposo. Había un discurso muy armado y pensado que no mostraba grietas” (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018).

Como hemos mencionado en el apartado sobre la historia de la Villa 21.24, en la memoria de sus habitantes más antiguos, el derrotero de intervenciones estatales en materia

³⁴ El Cuerpo Colegiado tiene designación formal como representante pero tuvo poca participación territorial en el proceso de implementación de las relocalizaciones, fundamentalmente por la restricción de recursos de las organizaciones y la acefalía de la Defensoría del Pueblo, cuyo rol era coordinar el funcionamiento del cuerpo.

³⁵ Para mayor profundidad en las interpretaciones que los diversos actores afectados le otorgaron a la relocalización, ver Scharager 2019

habitacional no presentaba un gran acumulado de casos exitosos. Lejos de ello, las interacciones con el Estado habían sido intermitentes y avasallantes. Establecer acuerdos, consensos y mínimas garantías era parte del ABC, sobre todo luego de los primeros traslados compulsivos realizados en las villas aledañas y del penoso relato que se hacía llegar de quienes ya se encontraban viviendo en los Conjuntos Habitacionales a los que habían sido relocalizados. La conformación del CDD como proceso de organización y su reconocimiento por parte del IVC y del Juzgado como interlocutor, consolidaba la disputa por la representación y participación en el devenir de la política de las relocalizaciones en el plano institucional. Como veremos más adelante, consideramos que esta disputa ilumina y evidencia los límites de la institucionalidad vigente (sectorial y centrada en el monopolio actoral del Estado) para el abordaje de la política de relocalización.

A diferencia del Juzgado, para los/as habitantes afectados por la Causa, el territorio no era un terreno de intervención sujeto a liberación. De hecho, hasta entonces, no existía la referencia al CDS. El territorio era para los/as habitantes el barrio auto-construido, el espacio de vida donde transitaban su cotidianeidad, en el que habían *extendiendo las redes, instalado las luces, en el que los hijos estudian trompeta, van a la maestra de apoyo, tienen comedor* (Defensoría General de la Ciudad, 2014: p.220).

A su vez, como relata el testimonio de Romina, para algunos/as vecinos/as era cuestionable la representación del Juez del territorio como espacio degradado, lo que supuso inicialmente las resistencias a las órdenes de relocalización.

“La manda es sanear el Riachuelo y que el Riachuelo esté más limpio y eso pesa a la hora de llevar adelante una estrategia territorial, porque te encontras con gente que no se quiere ir, "que me importa a mi" ... vecinos que se habían hecho la vivienda de manera tal de no sufrir ninguna contaminación, que hacen referencia a la belleza del riachuelo y que diseñaron su casa contemplando eso(...) y después cómo le decis

"bueno esto es una decisión del juez" (...) es conflictivo". (Entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, 11/11/2015)

Las respuestas y acciones desplegadas por los/as vecinos/as fueron, la organización y el ejercicio de nucleamiento junto con otros actores para poder contrarrestar el peso del accionar del Ejecutivo y las órdenes del Juzgado. Una de las primeras estrategias fue la de convocar a la DGC, la Asesoría Tutelar y la Fundación Temas, entre otros organismos, a realizar una veeduría del proceso de demarcación y censo que pretendía llevar a cabo el IVC y a acompañar las Mesas de Trabajo. Así lo explica la Fundación TEMAS en su sitio web.

"A partir del 2011, por pedido de la comunidad, formamos parte de la Mesa de Camino de Sirga, acompañando a las familias afectadas por la liberación del camino de sirga (...) Junto a las Defensoría General de la Ciudad y la Asesoría Tutelar ante la Cámara, luchamos por el derecho a la vivienda, a la salud y a un ambiente sano de las familias afectadas". (Recuperado de: <https://www.fundaciontemas.org.ar/>)

La Fundación TEMAS es una organización no gubernamental sin fines de lucro, que realiza trabajo comunitario en la Villa 21.24 desde el 2004, abordando temáticas de salud, fortalecimiento educativo, actividades deportivas y culturales, programas de formación laboral, entre otros temas. En relación al proceso de relocalizaciones, como refiere el testimonio de Luciana, el rol de la fundación fue clave en tanto su presencia territorial aportaba al abordaje de la singularidad y particularidad de cada familia. Un elemento que retomaremos en el capítulo 5.

"Paz ochoteco [referente de la Fundación Temas] fue muy importante para la construcción del listado de los adjudicatarios, porque tenía mucho conocimiento de las particularidades de cada caso". (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018)

Otro de los actores que ya venía formando parte del proceso en la cuenca en CABA,

es la DGC, por lo que aportaba herramientas relativas al proceso de organización del CDD de la Villa 21.24 y apuntaba a generar reorientaciones que pudieran *saltar la escala*, es decir reconvertir el proceso para todos los barrios, basados en las experiencias y antecedentes ya mencionados.

“La Defensoría General de la Ciudad fue importante para generar una perspectiva basada en derechos, para convencer al Juzgado de que eran relevantes algunas exigencias, ... para posicionar demandas dentro del IVC, de modo permanente. Y creo que colaboraron mucho en la organización del Cuerpo de Delegados”. (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018)

Así explican los miembros de la Defensoría cómo fueron estableciendo el vínculo con los/as afectados/as y qué repercusiones tuvo esto en relación a su propia práctica profesional.

“Fuimos construyendo un puente entre el movimiento social y lo que denominamos defensa activa de derechos inspirado en transformar determinadas necesidades sociales que emergen de estos conflictos en demandas de derechos. Para ello no existen más alternativas que estar presentes en los barrios afectados de la ciudad y en su dinámica organizativa, aprendiendo a comprender los conflictos desde el punto de vista de los afectados y saliendo de nuestros escritorios para concurrir a los lugares donde la lucha por los derechos tiene lugar” (Chellillo, M., López, M. J., Royo, M. L, Sagasti, I. & Territoriale, A., 2014b: p.43)

Tanto la Asesoría Tutelar como la DGC sostienen que el acceso a la justicia de los sectores populares es una tarea dificultosa, por eso asumen que es importante la presencia territorial, entendida como ir al conflicto, como el ejercicio de derribar las barreras físicas que separan a los/as vecinos/as del Poder Judicial. Estos actores encontraron en el territorio el lugar por excelencia para la organización, para el encuentro, para el tejido de redes, que en muchos casos, los reencontró reflexionando y revisando sus saberes y prácticas profesionales.

“los desafíos de trabajar en el acompañamiento legal de la causa Riachuelo, son múltiples, quizás el primero que nos interpela es la relación entre organización social, reclamos, necesidades, políticas públicas y acompañamiento legal. Por ello, y valga la metáfora futbolística, pensar que el partido se juega solo en el expediente judicial es una perspectiva miope del conflicto. En nuestra experiencia, fue fundamental destruir la arraigada idea de la autosuficiencia ya que esta sentencia judicial se ejecuta en varias canchas: la social (formas organizativas de los barrios afectados), la judicial en sentido estricto y la política (incluye tanto la implementación de políticas públicas de la propia administración como la generación de normas en la Legislatura)” (Chellillo, M., López, M. J., Royo, M. L, Sagasti, I. & Territoriale, A., 2014b: p. 49).

En ese sentido, es que sus ámbitos de trabajo, lejos de la clásica idea del estudio y la oficina, se volvieron las asambleas barriales, las mesas de trabajo, los consorcios, los pasillos de tribunales, las oficinas públicas, la Legislatura y el contacto directo con funcionarios y empresas de servicios públicos responsables. Siendo la judicialización, la estrategia al final de la cadena, cuando se agotaron todas las instancias previas³⁶. Estos organismos públicos encontraron límites al ejercicio de su rol de representación puesto que la representación formal en la causa la tenía el Cuerpo Colegiado. Para sortear este obstáculo, la DGC firmó un convenio con la Defensoría del Pueblo de la Nación³⁷.

³⁶ Scharager (2019) utiliza la categoría de abogados anfibios para hacer referencia a los organismos de defensa pública pertenecientes al poder judicial, quienes en su rol de patrocinadores, jugaron un papel relevante en la conformación de los repertorios de acción colectiva de los/as afectados/as, contribuyendo a delinear las estrategias y lenguajes con los que estos tramitaron sus demandas y disputaron las condiciones de implementación de las políticas derivadas del fallo. Asumieron un rol activo en la puesta en marcha del cuerpo de delegados y posteriormente su participación en las asambleas.

³⁷ *“Cabe recordar que el primer Juez Federal delegado de ejecutar la sentencia, el Juez Armella, consideró que la participación de los afectados obstaculiza la ejecución de la sentencia. Dicho criterio fue flexibilizado paulatinamente. sin embargo, la nueva visión adoptada por los jueces de ejecución no significó el reconocimiento pleno de los afectados como parte interesada en la causa. El argumento de falta de legitimación de los afectados y falta de competencia de este organismo público de Defensa son los argumentos que ahora se esgrimen para impedir el acceso a la justicia de estos*

“Le pusieron mucho... el Cuerpo de delegados, Paz, Defensoría para anclar la causa judicial en la sirga, que las familias creyeran que las relocalizaciones iban a seguir adelante (...) fueron muy firmes con que no hubiera truchadas, avivadas” (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018).

La ajenidad de las representaciones y territorialidad que exigía el Juzgado requería *anclar la causa*. Ello puede entenderse como el ejercicio de traducción que fueron haciendo estos actores, *buscando en la reapropiación de la manda y en ese juego de interacciones, valerse de las lagunas de los dispositivos existentes* (Lascoumes y Le Gales, 2014). Posicionar, construir, conocer, generar, convencer, organizar, armar, tejer, bloquear, oponerse, *jugar en todas las canchas*, permear las fronteras judiciales e institucionales, fueron acciones propias de estos actores, en el marco de sus estrategias tendientes a torcer el devenir de la política de las relocalizaciones, a *subir la vara o elevar los pisos* del proceso.

3.3.2. Jugar en todas las canchas: el proceso de demarcación y las mesas de trabajo como campos de batalla.

A continuación, nos proponemos analizar las primeras experiencias de materialización de la orden de liberación del CDS en la Villa 21.24. Para ello, haremos referencia al proceso de demarcación iniciado en 2011 y a las Mesas de trabajo, a partir de indagar qué sucede cuando se pasa del plano al terreno y del terreno al plano - es decir en esa interacción de registros entre el territorio y la política institucional-; qué pujas aparecen, qué resistencias se plasman, qué acuerdos y reorientaciones se suceden.

grupos vulnerables. Con el fin de superar este obstáculo procesal y fortalecer la presencia judicial de los magistrados, se inició un camino de alianza estratégica con el Ministerio Público de la Defensa de la Nación, que culminó con la firma de un convenio, garantizando así la posibilidad de que los afectados puedan alzar su voz también en los tribunales” (Chellillo, M., López, M. J., Royo, M. L, Sagasti, I. & Territoriale, A., 2014b: p.56)

3.3.2.1. Correr la línea, ampliar derechos: el proceso de demarcación del Camino de Sirga en la 21.24

Con el objetivo de iniciar las relocalizaciones en la Villa 21.24, en el 2011 el IVC y un conjunto de agencias estatales vinculadas al cumplimiento de la manda, se adentraron en la villa para llevar a cabo el proceso de demarcación del CDS. La tarea del IVC consistía en *establecer "en territorio" los límites de la línea punteada en rojo señalados en el mapa en uso*. Es decir, delimitar en el barrio el recorte territorial que el IVC había dibujado y calculado previamente en un plano, para en ese mismo acto definir por dónde pasarían los 35 metros en los que luego se construiría el área parqueada que consolidaría el Camino de la ribera; determinar la zona a demoler e identificar las familias a relocalizar. Este proceso estuvo cargado de disputas y presentó algunas *oportunidades*, que indagaremos a continuación.

Según el IVC (...) había 700 / 800 familias a relocalizar. Y ellos vienen a hacer ese censo, pero (...) de manera arbitraria, inconsulta, con una mirada (...) de contarnos como ovejas (...) No les permitimos el censo, y ahí empieza a intervenir la Defensoría, la Asesoría Tutelar, el CELS, la ACIJ, un montón de organismos de Derechos Humanos, la Fundación TEMAS. En base a eso se hizo el censo, pero bajo la mirada estricta nuestra, como vecinos y con la veeduría de todos los organismos de derechos humanos y bueno, ahí dio que la cifra del Gobierno de la Ciudad era irrisoria" (Testimonio presente en la Defensoría General de la Ciudad, 2014: 216)³⁸

Como se desprende del testimonio del delegado, la aparición del IVC en el barrio para llevar a cabo el relevamiento, reactivó el despliegue de estrategias organizativas entre vecinos/as, organizaciones territoriales y organismos defensores y comenzó a consolidar un

³⁸ El relevamiento que finalmente llevó adelante el IVC a principios del año 2011 arrojó la cifra de 1334 familias, mientras que en la resolución del 22 de febrero del 2011, se habían indicado 892 familias. El aumento en la cantidad de familias afectadas introdujo otro problema, que cobrará cada vez más relevancia en el devenir de la política de relocalizaciones de la Sirga en CABA que es el déficit de viviendas.

proceso de interacción, agremiación y organización, que colocó nuevamente en el centro la demanda por la participación, la representación de los/as afectados/as y el acceso a la información, construyendo un discurso asociada a la demanda de mínimas garantías en el desarrollo del proceso.

Es decir, se retomó el cuestionamiento al modo de accionar del Estado, que ubicaba a los sujetos en un lugar pasivo, como obstáculos o *ganado* de acuerdo al relato del delegado. La primera respuesta en consecuencia fue el bloqueo del acceso al barrio, la convocatoria a otros organismos y la organización.

“una cosa es quizás pasarle la topadora a El pueblito o pasársela a Magaldi. A la 21-24 no se la vas a pasar. Porque el barrio está mucho más organizado, está mucho más consolidado, tiene un peso político muy fuerte (...) no son cuatro chapas. Es una población que está muy organizada, desde hace muchísimos años, con mucha defensoría, con mucho organismo público atrás”. (Entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, 24/10/2015)

La reorientación que este proceso de organización permitió fue que el proceso de demarcación y censo en la 21.24 se realizara con la veeduría de organismos y vecinos/as.

Por otro lado, retomando con fuerza los antecedentes de *los sueltitos*; Luján y El pueblito, el conjunto de actores mencionado reintrodujo la disputa respecto al modo en que el Estado llevaría a cabo las relocalizaciones. Reconociendo el carácter emergente de los desplazamientos (en tanto se derivan de la solicitud de la liberación de los márgenes) se replanteó la discusión respecto a las garantías que el proceso debía brindar a las personas que se relocalizarían, apuntando a suturar ese *desencuentro inicial* al que hicimos referencia en el capítulo anterior.

“Finalmente, resulta necesario reafirmar, a manera de colaboración, que: a) no es ajustado a derecho ordenar ninguna erradicación o desalojo (administrativo o

judicial), sin asegurar la relocalización de las familias en una vivienda adecuada proporcionada por el I.V.C.; b) debe asegurarse la participación de las familias afectadas a través de sus representantes en los planes de relocalización, ya sea en cuanto a la determinación de los terrenos, los criterios de desocupación del camino de sirga por las familias, la forma de adquisición de las nuevas viviendas por parte de las familias, la participación laboral en la construcción de las viviendas, y la eventual compensación del valor patrimonial de las viviendas desalojadas y que serán demolidas” (P.79).

Retomando la crítica respecto al uso indistinto por parte del Juzgado y el Poder Ejecutivo Local de los términos “erradicar”, “desalojar” y “relocalizar” y las demandas por la participación, la Asesoría Tutelar en su Informe de Veeduría recuperó con fuerza la disputa (y la oportunidad) de plantear un conjunto de recaudos legales para evitar que las relocalizaciones sean desalojos violatorios de los derechos humanos. Se planteó la necesidad de asegurar que además de la solución habitacional definitiva (*el techo*) se aseguren aspectos físicos, de infraestructura, sociales y culturales, reconociendo que las relocalizaciones ponen en riesgo los lazos sociales que se tejen en el barrio. Recuperando así, la discusión respecto a la demanda por la urbanización.

“Digamos, de entrada [el objetivo] era frenar los desalojos. Nuestra primera reivindicación fue “no habrá desalojos sin viviendas”, porque Armella no preveía soluciones habitacionales para las familias que iba a desalojar, una cosa muy punitiva de “vos te equivocaste en invertir así, en esta tierra, y tienen que salir de acá”. Cuando vi que podíamos ganar la cuestión de que el Estado construya soluciones habitacionales para la [Villa] 21, entendí que el proceso de integración urbana de la 21 llegaba por el río [...]. Y la realidad es que metimos mucho la cuchara en la demarcación de la sirga original”. (Testimonio de Paz Ochoteco en

Scharager, 2019: p. 180).

En función de esta perspectiva de ampliar la posibilidad de instalar la centralidad de la demanda habitacional y el derecho de las familias a acceder a una vivienda digna, la demarcación de cada vivienda desencadenó discusiones y negociaciones para determinar si se *afectaba o no* al proceso, si *quedabas dentro o fuera de la zona de demolición*.

Retomaremos aquí en qué consistió concretamente el proceso de demarcación para centrarnos en la especificidad que adquirió en la Villa 21.24 y las oportunidades que presentó en esta disputa por ampliar derechos. Del Informe de la veeduría emerge que no existían en el mapa utilizados referencias claras que permitieran inferir la base desde dónde se tomaron los 35 metros. De hecho, frente a las preguntas de la Asesoría respecto a si el criterio era *¿desde la margen del río o desde el talud del río?*; *¿si se tomó en cuenta la margen “histórica” del río, o la margen “actual” con los terrenos que se ganaron al río, o la margen prevista para el río una vez efectuada su limpieza?*, los funcionarios del IVC respondieron que *“se trataba de una “demarcación estimada”* y que finalmente tenía que ser definida por la Subsecretaría de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano, como órgano administrativo competente en la materia.

Durante el proceso de demarcación se planteó al IVC que las viviendas ubicadas allí, y que serían demolidas, estaban ubicadas sobre tierra que no era apta para construir, por lo que luego, para efectivamente trazar el CDS, iban a requerir ampliar la zona de demolición. Con ese argumento, e *incorporando una particularidad material del territorio*, se logró *correr la línea de demolición*, censando más allá de la línea 35.

Al cuestionamiento respecto a la factibilidad constructiva en suelo de relleno, se le montaron otros argumentos que a la vez que desnudaban las concepciones modélicas y escénicas del territorio por parte del IVC, permitían la incorporación de más familias.

“al momento de efectuar la delimitación en el plano, no se tuvo en cuenta si dicha

marca atravesaba alguna vivienda, como tampoco que las viviendas no conforman en la Villa 21/24 -y menos en el camino de sirga- manzanas tradicionales, más aún cuando en algunas zonas se delimitan a partir de reducidos pasillos”. (Ministerio Público Tutelar, 2011: p.5)

La sinuosidad del terreno caracterizada por la presencia del meandro que se configura a esa altura del Riachuelo y la morfología del barrio alejada de la clásica distribución de cuadrícula permitió que se incorporan las viviendas que quedaban afectadas parcialmente por la línea. Como explica Luciana, en el marco de una *negociación* se logró incorporar la demanda de los actores y concretamente se censó por fuera de los 35 metros.

“Un subhito es que primero se censó la sirga y en una negociación entre Moreno [el asesor tutelar] y Omar Abud [entonces presidente del IVC] hubo un segundo censo que extendió las familias relevadas más allá de los 35 metros (...) Fue un gran antecedente para todos los territorios de la Causa porque empezó a posicionarse un poco más la situación de riesgo ambiental de las familias, más allá si estaban ocupando o no el camino de sirga... sirvió en esta disputa que hay entre si libero Camino o garantizo mejores condiciones habitacionales ambientales” (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018).

La confección de un plano a partir de una foto extraída de Google Earth³⁹, la falta de criterios técnicos (y por ejemplo agrimensores), las características particulares del terreno, pero fundamentalmente las resistencias y demandas desplegadas por los/as vecinos/as y los organismos defensores permitieron el concreto corrimiento de la línea de demarcación más allá de los 35 metros. El cuestionamiento a la legitimidad argumentativa del Juzgado y el

³⁹ “El señor Subgerente Gustavo Mola informó que se iba a realizar la demarcación de las viviendas afectadas por sectores, en base a un plano dividido en siete tramos, confeccionado por la Gerencia de Desarrollo Habitacional (Subgerencia Desarrollo Urbano) del I.V.C., a partir de una fotografía extraída de “Google Earth”, en donde se trazó una línea punteada en rojo que se referenció como “Línea de afectación estimada del camino de sirga a definir por la Subsecretaría de Planeamiento Urbano” (Ministerio Público Tutelar, 2011).

Poder ejecutivo, por ejemplo a partir de las preguntas en torno a la existencia de riesgo ambiental más allá del metro 35, habilitaron progresivamente otros corrimientos respecto de la nominación de los problemas. Estas resistencias instalaron con fuerza el debate siempre latente respecto a las demandas habitacionales asociadas a la urbanización y el acceso a la vivienda digna, buscando ampliar la interpretación de lo ambiental, a la vez que, significaron un puntapié que permitiría luego traspasar la escala de la Villa 21.24, para ser retomado como argumento en otros barrios de la Cuenca, afectados por la liberación de la traza.

3.3.2.2. Los límites de los mecanismos tradicionales y la emergencia de nuevos dispositivos para gestionar la participación

“Subyace en la resolución relativa a las tareas de concientización, como en gran parte de la causa, una representación de los afectados en un rol pasivo, dependiente del paternalismo judicial y administrativo, entendiendo como contracara que su actuación activa lejos de ayudar a la ejecución de la causa, se constituye como un obstáculo” (Chellillo, M., López, M. J., Royo, M. L, Sagasti, I. & Territoriale, A., 2014b: p. 46).

La participación, representación y capacidad de agencia por parte de los actores afectados ha sido un campo de disputa. A la conformación del CDD y su reconocimiento activo en la causa, le siguió la disputa por la apertura de un espacio mutuamente reconocido como de interlocución entre los/as habitantes del CDS y la unidad ejecutora de las relocalizaciones. Como señala Scharager (2019) hasta ahora el proceso se desarrollaba entre escritos judiciales presentados por los defensores, convocatoria a audiencias y reuniones en pasillos de organismos públicos. En junio de 2011, luego de la presión de los actores afectados por la causa a raíz de las múltiples inquietudes y reclamos que se presentaban con el devenir del proceso tras la demarcación se llevó a cabo la primera mesa de trabajo, siendo la Villa 21.24 pionera en estas conquistas. En este apartado nos adentraremos en el sentido

atribuido a dicho espacio y el conjunto de demandas que allí se plantearon. El foco no está puesto en ver o medir su grado de institucionalidad / formalidad / informalidad, sino en la pregunta respecto al sentido que se le atribuye a la institucionalización de las mesas y en indagar qué dicen respecto de los límites de los mecanismos tradicionales del Estado para la regulación de los problemas sociales, particularmente en el marco de políticas públicas que tienen al territorio como objeto de transformación.

Consideramos que la puja inicialmente estuvo en consolidar un espacio mutuamente reconocido como de interlocución. Una vez materializado, es decir una vez reconocidas judicialmente las mesas como espacio participativo de carácter vinculante, comenzaron las disputas por la forma, competencia, atribuciones y alcance de dicho espacio. En esa línea, en el 2012, el IVC aprobó mediante acta de directorio, el “Protocolo para la creación y el funcionamiento de las mesas de trabajo para la relocalización de villas y asentamientos precarios de la cuenca Matanza-Riachuelo”, donde fijaba las funciones, participantes y alcances de dicho espacio sin previa consulta con los/as involucrados/as. Muy en sintonía con las prácticas del Poder Judicial, en dicho protocolo se excluía a las organizaciones que venían formando parte del proceso de representación y organización de los/as afectados/as, a la vez que se limitaba el espacio a lo informativo.

Finalmente el Juez no homologó dicho protocolo y las mesas fueron el espacio por excelencia en donde se plasmaron los nuevos problemas que planteaba la territorialización de la orden de liberación del CDS en la Villa 21.24, siendo los más relevantes de cara al avance del proceso de los desplazamientos: los criterios de prioridad para las relocalizaciones y el orden en el que se llevarían a cabo las mudanzas, la situación de las familias no censadas, la

localización de los nuevos Conjuntos habitacionales al que las familias venían siendo relocalizadas, las metodologías constructivas y las tipologías de las viviendas adjudicadas⁴⁰.

“Las mesas de trabajo también son el seno donde se cristalizan los acuerdos entre afectados y la autoridad pública responsable de llevar adelante las relocalizaciones. Estos espacios de discusión son claves para el reconocimiento de derechos vinculados a las condiciones de vida actuales y futuras de los habitantes. Sin embargo, muchas de las veces, la autoridad local con tal de conseguir el consentimiento de los afectados se compromete expresamente en estos espacios y, posteriormente no honra dichos compromisos” (Chellillo, M., López, M. J., Royo, M. L, Sagasti, I. & Territoriale, A., 2014b: p. 52).

Las mesas suponían una interacción necesaria e ineludible tanto para las autoridades, que necesitaban cumplir con sus objetivos de relocalización, como para los/as afectados/as que necesitaban hacerles saber su posición al respecto. En esa interacción se plasmaban *los problemas del proceso, la dificultad de empalmar garantía de derechos con cumplimiento inmediato de objetivos*. Y ese plasmar, no era solo el acto de informar verbalmente, sino que se llevaba a cabo un registro a través de la confección de actas. En una entrevista que realicé

⁴⁰ Existen múltiples escritos sobre las falencias del proceso de relocalizaciones. La Revista de la defensoría hace referencia entre otras al: acceso a la información y las formas de participación de los/as afectados/as, las garantías de las familias relocalizadas (opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños/as, escuelas y otros servicios sociales). Respecto a las metodologías constructivas y las tipologías de viviendas afectadas, se hace referencia por un lado a que las condiciones edilicias eran precarias, llegando al punto de que se derrumbaran cielorrasos, filtrara agua por las aberturas y los techos, colapsaran los desagües cloacales o las viviendas carecieran de agua durante semanas, debido a las fallas de planificación en el tendido de servicios y en la ejecución de las obras. Por el otro, el diseño de los conjuntos habitacionales no respondía a las necesidades y prácticas cotidianas de las familias relocalizadas: contaban con escaso espacio verde para el esparcimiento, no había locaciones específicas para usos comunitarios y tampoco espacios destinados a continuar con actividades comerciales o productivas que las familias desarrollaran en la villa o asentamiento de origen. Por esta razón, la continuidad de las actividades de subsistencia se volvió un foco de conflicto en las nuevas viviendas, sobre todo en casos de familias cartoneras que terminaron por ocupar espacios comunes para realizar su acopio en tanto los conjuntos habitacionales no contaban con un espacio específico para estos usos, como sí solían existir en las villas de origen.

a una de las trabajadoras territoriales del IVC, comentaba que era recurrente que en las mesas se levanten las manos y tanto vecinos/as como miembros de la defensa, griten *que conste en acta*.

“Las actas son las primeras cartas de triunfo de la organización barrial” allí quedan plasmadas no sólo las posiciones de los vecinos con sus nombres, sino también los compromisos asumidos por la autoridad local y ACUMAR, vinculados a los problemas de fondo, así como también los relativos a los puntos pendientes para la próxima mesa de trabajo” (Chellillo, M., López, M. J., Royo, M. L., Sagasti, I. & Territoriale, A., 2014b: p.52).

Como veremos más adelante, dejar en actas como práctica para poner en diálogo las demandas territorializadas con los registros formales del proceso, es algo que reaparece como herramienta para las trabajadoras territoriales del organismo. A la vez, consideramos que expresa la porosidad de las fronteras.

Ahora bien, el desarrollo de las mesas tuvo sus idas y vueltas. La periodicidad y frecuencia de las mismas, fue variando de acuerdo al pulso del conflicto. Cuando el consenso, el acuerdo y el diálogo no eran factibles, cuando el avance en el cumplimiento de los objetivos judiciales por parte del IVC era contrario a las necesidades y demandas barriales y las mesas no parecían encauzar dichos contrapuntos, se suspendían o postergaban.

Una de las trabajadoras del IVC recordaba concretamente una experiencia donde no le permitirían entrar al barrio:

“El IVC ponía como excusa que en el centro del meandro no se podían hacer demoliciones porque no se podía ingresar por las vías, y que había que evaluar la calidad de las viviendas, para ver si se podía demoler a un sector, sin afectar las viviendas aledañas (...) y nos mandamos al barrio como confiando que estaba más concretada la idea con los delegados y los delegados nos encontraron y dijeron “qué

hacen acá".. y ahí se armó conflicto. Les dijimos, “no, si no hay un acuerdo nos vamos del barrio”. Nos putearon bastante, entendiendo que éramos trabajadoras territoriales.. y no querían saber nada con la presencia porque ellos todavía tenían que llegar a un par de acuerdos más”. (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018)

Particularmente hacia fines del 2012, la intención del organismo era comenzar las mudanzas por uno de los extremos (Barrio San Blas) que le permitía continuar con el trazado que conectaba con los otros barrios en donde ya se había parquizado. Sin embargo, el CDD y los organismos defensores consideraban que debían comenzarse las mudanzas por *el centro del meandro* por tratarse de la zona de mayor precariedad habitacional. Resulta interesante observar las prioridades establecidas de acuerdo a la posición y escala de actuación de cada actor (Offner, 2006). El IVC analizando y tomando definiciones en función de la escala CABA (es decir, observando el borde del río por segmentos desde la desembocadura hasta el límite con Provincia de Buenos Aires), mientras que los/as vecinos/as y organizaciones, en lo que podríamos referir como escala barrial, reclamaban procedimientos y abordajes que atiendan las singularidades y realidades de las familias. Tras la resolución de la pulseada de la relocalización de los “prioritarios” en favor de la demanda barrial, otro de los temas que cobró centralidad en las mesas fue la ubicación de los predios y el reclamos por el perímetro. La falta de avances por parte del IVC en la compra de terrenos cercanos a la villa, pese a los relevamientos presentados por el CDD, llevó el conflicto a un punto muy álgido, quedando suspendidas las mesas de trabajo.

“En algún momento yo creo que el territorio estaba cerrado en el sentido de como no había unos acuerdos básicos (...) hay una cuestión material y físico que es esto.. como no había unas minimas garantías que el IVC no definía con el Cuerpo de Delegados, o sea los Delegados no acompañaban el abordaje territorial. Y eso implicaba que

nadie del IVC pusiera su cuerpo en la Sirga. Entonces, ahí había un territorio cerrado... cerrado simbólicamente (...) la regla del juego era, hasta que no se generen estos acuerdos, los trabajadores del IVC no van a estar haciendo trabajo territorial para organizar relocalizaciones". (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018)

El territorio -barrio en tanto lugar de vida pero a su vez escenario de intervención del IVC era la herramienta de negociación del CDD. El acceso o no para avanzar con el conjunto de dispositivos que permitieran ejecutar las relocalizaciones eran las cartas en juego para elevar los pisos, las garantías del proceso. Acordar, negociar, concertar formaba parte de las reglas del juego. Cuando estos ensayos alcanzaban sus límites, el conflicto se desplegaba en términos de correlación de fuerzas, siendo el bloqueo o la suspensión la respuesta recurrente. A su vez, otra estrategia fue la de trasladar el conflicto a otras arenas, a partir del despliegue de movilizaciones o la presentación de proyectos de ley.

3.4. Reorientaciones y complejización: subir la vara en cada batalla

La territorialización de la manda significó la incorporación de nuevos actores. Las particularidades de la Villa 21.24: antigüedad, cantidad de personas afectadas, densidad organizativa y capacidad de resistencia, una historia errática de políticas habitacionales inconclusas y ciertas características del terreno permitieron el posicionamiento de demandas que venían configurándose pero no se cristalizaban en definiciones.

Este entramado de actores, combinando el bloqueo y acciones de contralor cuestionaron las formas y abordajes desplegados por el IVC, reorientando el devenir de la política de relocalizaciones, tanto en lo específico de la Villa como en la escala de la Cuenca.

El proceso de demarcación y la forma en que el IVC se aproximó al barrio generó un cuestionamiento a los modos de accionar del Estado y los métodos tradicionales de

regulación de los problemas sociales, reactualizando las demandas por participación, representación y acceso a la información. Esto desencadenó un proceso de agremiación y organización entre distintos actores que terminó de consolidarse con el proceso eleccionario y la conformación del CDD (reconocido como órgano de representación) y también con la presión por la conformación de las mesas de trabajo (en tanto espacio de interlocución). Como hemos mencionado, la Villa 21.24 fue pionera en estas conquistas, pero esto luego, empezó a regir - en principio en CABA y luego en toda la Cuenca - para todos los barrios en los que se debían ejecutar relocalizaciones. Las mesas se convirtieron en un espacio para la incorporación de nuevas demandas. La participación de la trama actoral territorial puso en tensión las prácticas del ejecutivo local, su accionar de acuerdo a la priorización en “el cumplimiento de plazos”, por sobre la calidad de los abordajes. Tanto en el proceso de demarcación como en el desarrollo de las mesas de trabajo se retomó la multidimensionalidad del problema del saneamiento del riachuelo. Esto se expresó en la demanda en torno a frenar los desalojos y garantizar la solución habitacional digna y definitiva. Luego, se expresó en el posicionamiento de la situación de riesgo habitacional ambiental y su traducción en los casos prioritarios que requerían un abordaje especial y urgente y a su vez, se expresó en el planteo por la urbanización de la Villa 21.24, más allá de las relocalizaciones de la sirga. Tanto la DGC como la Asesoría Tutelar, retomando la centralidad de la demanda ambiental, apuntaron sistemáticamente a referenciar la multiplicidad de derechos vulnerados de las personas que radican en la vera del Riachuelo.

“Entiendo que el problema más preocupante en la zona es la clara violación al derecho de salud de la población, y especialmente de mis representados/as. Ello, destacando que no solamente aparece como causa de vulneración de derechos, el perjuicio al medioambiente generado por la contaminación del Riachuelo, sino fundamentalmente la pobreza estructural derivada de una inequitativa distribución de

la riqueza en la Ciudad, y de la omisión del Estado en brindar servicios básicos para una población a la que en términos reales ha abandonado durante décadas”.(Ministerio Público Tutelar, 2011: p.72)

A su vez, se evidencia una disputa respecto de las formas de comprender el territorio. En el marco del proceso de demarcación el Asesor Tutelar señaló su preocupación en torno a la falta de un informe definitivo, puesto que esto generaba incertidumbre a las familias, que no podrían saber si sus viviendas estarían o no afectado. Opuesto a un IVC ejecutor, con una representación escénica del territorio, que planificaba sus intervenciones a partir de un plano de Google Earth, la demanda por contemplar las expectativas, las incertidumbres, los lazos y el tejido propio de la vida cotidiana, contraponen una lectura de un territorio humanizado - habitado.

Finalmente, queremos señalar que al igual que el PISA, el proceso de demarcación y el censo complejizó la lectura del territorio y de las categorías y criterios construídos para la política de relocalización. El censo relevó solo viviendas, lo que trajo como problema emergente que *no se incluyeron construcciones destinadas a uso comercial (almacenes, quioscos, etc.), ni los múltiples usos que las familias realizan de sus viviendas (por ejemplo: los espacios destinados al acopio de cartones y otros elementos)*. Este aspecto fue otro foco de conflicto tanto en el momento previo a las mudanzas y relocalizaciones como para el realojamiento en los Conjuntos Habitacionales y el impacto en la economía de las familias. A su vez, la ampliación de la línea de demarcación introdujo el problema del déficit de viviendas (posteriormente agravado por el paso del tiempo y los desgloses) puesto que significó la incorporación de más beneficiarios al programa. Por último, si inicialmente el plano no reflejaba la configuración actual del territorio, al concluirse el proceso de demarcación y el censo poblacional, el IVC disponía de cuantiosa información. Por un lado, estaba en condiciones de caracterizar socio-demográficamente a quienes habitaban en la

Sirga. Por el otro, disponía de imágenes, planos y relevamientos que rompiendo con la lectura homogénea del CDS culminaron con la zonificación y clasificación por sectores, el reconocimiento de los distintos grados de consolidación de cada sector y la diferenciación al interior de los mismos de grados de vulnerabilidad, que luego tendrá su incidencia a la hora de pensar los criterios de adjudicación de las viviendas y el orden en la ejecución de las relocalizaciones.

“Claramente los sectores que fueran demarcados e identificados como “F”, “G”, y “H” son los sectores más deteriorados del camino de sirga -junto con la zona lindante a la vía del sector “E”-, en términos edilicios y de vulnerabilidad social, en los que el personal de la Asesoría Tutelar detectó casos particulares de alta vulnerabilidad⁴¹. Las condiciones de habitabilidad son extremadamente precarias, en algunos casos con basurales a cielo abierto y zanjones con aguas servidas, lo cual evidentemente significa un patente riesgo para la salubridad de todas las personas (...) merecen una especial mirada del sector y una urgente respuesta para las familias que habitan dichas zonas, ya que como ha mencionado el señor Juez Federal de Quilmes -en su resolución del fallo 22 de febrero de 2011-, dada las particulares características de los habitantes alojados en la “sirga” existe un “vértice social” en esta problemática que merece ser tenido en cuenta”. (Ministerio Público Tutelar, 2011: p.7)

Es llamativo este último pasaje en tanto, por un lado, hay una reapropiación de lo dicho por el juez y una traducción en clave de posicionar lo que luego será conocido como “los casos prioritarios” a relocalizar.

⁴¹ Todos los casos que fueran detectados como de alta vulnerabilidad de derechos económicos y sociales, recibirán el tratamiento particular que corresponda a través de la actuación extrajudicial y judicial del Ministerio Público Tutelar, para el adecuado abordaje y restablecimiento de los derechos vulnerados.

Las estrategias de la trama actoral territorial, no se limitaron a una única vía. Como dice la Defensoría, se trataba de *una batalla en todas las canchas*. La política de relocalizaciones se desarrollaba en un escenario turbulento (Thoening, 1976). Torcer el proceso implicaba un degradé de opciones que iba desde *posicionar en las mesas de trabajo*, *dejar constado en actas*, *presentar escritos judiciales*, convocar a la legislatura, incorporar a otros actores (para realizar veedurías del proceso) hasta bloquear el acceso al barrio y movilizar para buscar visibilizar el conflicto, más allá de los directamente afectados.

Como veremos en el próximo capítulo, el 2013 fue un punto de inflexión. La situación de empate requería ser revertida por parte del Poder Ejecutivo. La suspensión de los espacios de interlocución (las mesas de trabajo) y el bloqueo para el ingreso a la villa, en un contexto de cambio de gestión en el IVC y de finalización de las primeras viviendas para las familias de la Villa 21.24, exigían un cambio de estrategia, y por qué no, una nueva ventana de oportunidad para cristalizar institucionalmente el conjunto de demandas que se venían planteando.

Capítulo 4: La trama institucional se complejiza frente al proceso de territorialización (2013 - 2015)

El siguiente apartado pretende dar cuenta de la complejización de la trama institucional, tanto en lo relativo a la ampliación de los actores que fueron tenidos en cuenta en la ejecución y acompañamiento del proceso de relocalizaciones desde las unidades burocráticas, como en relación a los dispositivos institucionales y procedimientos que se fueron construyendo para gestionar los desplazamientos, frente al proceso de territorialización de la manda judicial. Este capítulo aborda en profundidad la pregunta respecto a qué otra institucionalidad requieren las políticas territoriales y qué rol juegan los equipos territoriales en ese sentido.

Para ello, el primer apartado hace referencia a determinados cambios tanto en el Poder Judicial como en el Ejecutivo local que entre fines del 2012 y principios del 2013 alteraron la “correlación de fuerza” habilitando la incorporación de demandas a la vez que reorientando las estrategias e interacciones entre los distintos actores involucrados en la territorialización de la liberación del CDS en la Villa 21.24. El segundo apartado, aborda en profundidad la trama burocrática, las representaciones y prácticas de dichas unidades, para indagar en las fisuras y múltiples caras del IVC. El tercer apartado se centra en el estudio del “Protocolo Base para el diseño e implementación socialmente responsable de procesos de relocalización involuntaria de población”, en tanto dispositivo institucional del proceso de territorialización. Se profundiza en las ideas que allí se presentan, indagando, a partir de la idea de maduración y complejización, qué aspectos del proceso de territorialización condensa e incorpora. Nos interesa poner en diálogo los procesos de institucionalización y territorialización, la interacción entre los múltiples registros por los que circulan los problemas y reflejar la porosidad de esas fronteras, la importación y exportación de discursos, estrategias y representaciones.

4.1. 2012 - 2013: cambios de funcionarios, virajes de estrategia.

El presente apartado describe los acontecimientos sucedidos entre 2012 - 2013, puesto que consideramos que significaron un punto de inflexión en el devenir del proceso de relocalizaciones. En primera instancia, hacemos referencia a la remoción del Juez Armella y la designación del Juez Rodríguez, lo que permitió un viraje en la estrategia de abordaje del hábitat dentro de la Causa. En segundo lugar, hacemos referencia a los recambios de gestión dentro del IVC en el 2013, y las reconfiguraciones en la composición de la UPE de relocalizaciones, ya que habilitaron una alteración en la estrategia de abordaje de las relocalizaciones.

4.1.1. El Juez Rodriguez y la cabida de los tiempos sociales

En agosto del 2012 la CSJN inició un proceso de investigación hacia el Juez Armella, luego de algunos hechos vinculados a la corrupción de la adjudicación de obras para la construcción del CDS a empresas familiares. En noviembre de 2012, la CSJN removió al Juez Armella del seguimiento de la implementación de la manda y nombró en su reemplazo al Juez Rodríguez. Como mencionamos a lo largo de esta tesis, la impronta ambiental y judicial, el uso indistinto de términos como erradicación, remoción, desalojo y reubicación, sumada la ausencia de marcos generales de referencia - en tanto desde el Poder Judicial no se establecieron reglas o pautas básicas para la ejecución de los desplazamientos- habilitaron amplios márgenes de interpretación y acción por parte del Ejecutivo Local para llevar a cabo los primeros desplazamientos de las familias radicadas en el CDS. Por otro lado, las intimaciones a los funcionarios por incumplimiento de plazo y las autorizaciones al uso del poder de policía del Gobierno de la Ciudad para evitar la conformación de nuevos asentamientos, fueron otras de las medidas dictadas por el juzgado en el marco de la ejecución de la sentencia, que progresivamente imprimieron a la gestión de los

desplazamientos, la priorización de los plazos de ejecución y cumplimiento de la manda, antes que el abordaje singular, específico y consensuado con la comunidad afectada, aspectos que reconoceremos, a lo largo de este capítulo como parte de la gestión de “los tiempos sociales”.

El Juez Rodríguez mostró mayor permeabilidad a los reclamos hacia él presentados en materia de protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los afectados por la sentencia. El cambio es señalado por una de las trabajadoras territoriales del IVC, quien hace referencia a la flexibilidad o incluso la permisividad (*darle más cabida*) del Juzgado en tanto se justifique que la Unidad ejecutora estaba llevando adelante *un proceso social* (cuestión sobre la que indagaremos más adelante, de la mano del abordaje del protocolo).

"el Juez Rodríguez, que respecto del anterior Juez, es más flexible o más propositivo o le da más cabida a lo que proponga la unidad ejecutora. El anterior Juez era mucho más autoritario, sacaba resoluciones y "esto lo tenés que cumplir y en tanto tiempo" y no eran tiempos sociales obviamente. Así que en ese sentido, justo se dio que es una causa judicial con todo lo que eso conlleva que tenes que cumplir con vencimientos pero a la vez, si no cumplias con esos vencimientos porque estaba justificado, porque estabas llevando adelante un proceso social, lo comprendían".
(Entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, 11/11/2015)

La remoción del Juez Armella, las acciones desarrolladas por los actores afectados (profundizadas en el capítulo anterior), la asignación del Juez Rodríguez habilitaron “*el cambio de la estrategia de abordaje del hábitat, de los asuntos habitacionales en la cuenca*” (Entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, 11/11/2015). Este viraje fue paulatino y con algunas marchas y contramarchas, en tanto persistieron ciertas prácticas de homologación entre erradicación y relocalización aún en los enunciados de la CSJN, y a su vez, hubo una pérdida de dinamismo o cierta parálisis en la ejecución de las relocalizaciones en particular y

del fallo de la Corte Suprema en general (Scharager, 2019). Sin embargo, nos interesa señalar cómo progresivamente se incorpora el registro de “otras temporalidades” que requerían ser contempladas, “otras dimensiones” del proceso que debían ser abordadas.

Debieron darse algunos hechos como los que mencionaremos a continuación, para efectivamente instalar la noción de proceso de relocalización como marco para abordar la gestión de los desplazamientos de las personas afectadas a la liberación del CDS.

4.1.2. El IVC: la nueva gestión y la reconfiguración al interior de la UPE

Hacia fines del 2012, las mesas de trabajo de la Villa 21.24 se encontraban suspendidas. Sin embargo, para el Poder Ejecutivo de CABA era menester revertir la situación, ya que un número de viviendas nuevas cuyos destinatarios -tras un acuerdo con el Juzgado- debían ser familias de la Villa 21.24, estaban próximas a ser finalizadas. Además, esta situación representaba un riesgo de ocupación de las mismas, para lo cual ya se contaba con el antecedente de ocupación de las viviendas de Flores en el 2011. A la vez, entre enero y junio de 2013, se sucedieron una serie de movilizaciones por parte de los/as vecinos/as, delegados/as y organismos que estaban participando de las mesas, apuntadas a visibilizar las principales demandas y los puntos de desencuentro y discordancia con el Ejecutivo Local, fundamentalmente respecto de la localización de los predios a los que se proponía la relocalización de las familias⁴².

En este marco se produce el recambio de la gestión del IVC. A nivel de autoridades del organismo, se da el cierre de la gestión de Omar Abud y asume como presidente Emilio Basavilbaso y como director Iván Kerr. Respeto de la UPE ACUMAR, el entonces coordinador Emir Norte es reemplazado por Max Von Der Hyde. "[La nueva gestión del

⁴² Luego de este proceso, el IVC reanudó la participación de los organismos defensores, que habían sido “vedados” de las mesas de trabajo.

IVC] *estaban más temeroso con las relocalizaciones, estaban preocupados por la liberación del camino de sirga*" (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018).

El recambio de gestión implicó una mayor centralidad de otras preocupaciones vinculadas a la celeridad en las relocalizaciones para dar cumplimiento a los requerimientos del Juzgado, a la vez que la pronta demolición de las viviendas liberadas para evitar ocupaciones.

"Yo creo que en ese momento (...) a nivel del IVC había que resolver el conflicto con la 21.24. Estaban en plena disputa porque el IVC proponía algunos terrenos que la 21.24 no estaba aceptando, y la idea era empezar a darle una vuelta a ese proceso".
(Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018)

Se presentó como una prioridad destrabar el no diálogo en la Villa 21.24 y la imposibilidad de adentrarse en ella. El fracaso del modelo autoritario e impermeable al diálogo (Carman 2017) y la necesidad de revertir el estado de relación en la Villa 21.24 permitió la conformación dentro de la UPE ACUMAR de un equipo social que pudiese *darle una vuelta al proceso*, repensando el modo en que se debían llevar a cabo las relocalizaciones, en pos de permitir avances en la liberación del CDS. Así lo señalaba, una de las trabajadoras sociales del IVC

"Magaldi, El pueblito y Luján (...) que se venían relocalizando de muy mala manera. (...) no había equipo social hasta ese momento... el equipo que estaba antes era un equipo más operativo, o sea: iban, juntaban la documentación de las familias que se tenían que mudar, y había, como una instancia política del coordinador, y después, un equipo muy operativo que juntaba documentación. Pero no había profesionales haciendo trabajo social en las relocalizaciones". (Entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, 24/10/2015)

La presencia de un Juez más flexible respecto a la ejecución de los plazos, la preocupación respecto al cumplimiento en la *efectiva* liberación del CDS y las fallas o limitaciones que demostraba la experiencia de la gestión anterior del IVC, junto con la conformación de un equipo social, habilitó retomar las discusiones respecto al modo en que se ejecutaban las relocalizaciones, la atención respecto a la construcción de consenso y la gestión de los tiempos sociales del proceso de relocalizaciones.

4.2. Complejidad de la trama institucional: las múltiples caras del IVC

“P: ¿Cuáles consideras que eran los objetivos y principales lineamientos de la UPE?”

R: ¿Institucionalmente o los nuestros? (risas)”.

(Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018).

Retomando las herramientas conceptuales planteadas en el marco teórico, a partir de una ruptura con la comprensión del Estado como un ente monolítico, coherente, proponemos adentrarnos en el estudio de las manifestaciones cotidianas del Estado, en sus pliegues, fisuras y quiebres, fundamentalmente a partir del análisis de las representaciones y prácticas de los distintos actores de la trama burocrática, que formaron parte del IVC entre el 2013 y el 2016 (Perelmiter, 2016). Para ello, examinaremos cómo se ampliaron los repertorios de la acción pública a partir de los actores involucrados en la implementación- en especial, los/as trabajadores/as estatales que tenían contacto directo con la población y los funcionarios, y que no necesariamente coinciden con los valores, principios e intereses que orientan el programa en ejecución (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). La particularidad es que este contacto directo no era detrás de un mostrador sino en el territorio.

4.2.1. Entre la fuerza y la concesión: los funcionarios y el arte de gobernar

Del análisis de las fuentes sistematizadas, podemos sostener que los funcionarios del organismo a cargo de la ejecución de las relocalizaciones compartían con el Juez Armella, una interpretación del territorio como escenario de implementación. El territorio, en tanto objeto de diseño y planificación, era el espacio en el que se debía ejecutar el cronograma derivado de la orden judicial, que suponía efectivizar una cantidad de mudanzas en la extensión de la Cuenca dentro de la CABA. Las resistencias, críticas y exigencias al modo en que se llevaba a cabo esa orden se interpretaban como obstáculos. En ese sentido es que sostenemos que el territorio se presentaba a su vez como la espacialidad del conflicto y del caos.

"Relocalizar familias de manera forzosa también se dió porque estaba en una causa judicial. "Las familias se tienen que ir porque lo ordena el juzgado y chau". Como que se llegaba a esos puntos ... "es la justicia la que me ordena a mi (...) si fuera por el IVC no te relocalizaría, pero la justicia nos lo ordena"... cómo que ya se cerraba la posibilidad de discutir". (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018)

La estrategia del pragmatismo desvinculante que señala Luciana, se combinaba, fundamentalmente a partir del cambio de gestión en 2013 y frente al fracaso del modelo anterior, con acciones orientadas a *la búsqueda de diálogo y la generación de consensos*. Para los funcionarios del IVC, sortear obstáculos y cumplir con la manda suponía una pendulación entre el uso de fuerza y la apelación a la obligación externa de la manda judicial, hasta la incorporación e institucionalización de demandas territoriales en pos de gestionar los conflictos.

"Para mi había una cosa medio tácita (...) Es preferible que el barrio esté organizado a que no lo esté. Incluso para la gestión (...) por algo tuvimos tanta

cabida en esta gestión, sino no hubiese funcionado. Resolvíamos un montón de quilombos”. (Entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, 24/10/2015)

Como señala la trabajadora territorial, las prácticas propuestas por este equipo fueron teniendo progresiva aceptación ya que permitían efectivizar las relocalizaciones en orden y paz social. Lo que habilitaba a la gestión a mostrar resultados.

“El trabajo que venimos haciendo tanto con ACUMAR como el resto de las organizaciones, tanto ya sea vecinos, delegados, ONGs que intervienen o con Defensoría, Asesoría, hacemos un trabajo articulado y en coordinación con todos para tratar de hacer el proceso lo más armonioso posible, y que haya la menor cantidad de problemas o solucionarlos de antemano y que todos estemos en la misma línea” (Max Von der Hyde, Coordinador de la UPE ACUMAR. Video disponible en: <http://www.ACUMAR.gob.ar/eje-social/ordenamiento-ambiental/habitat/villa-21-24/>)

A partir de revisar el Facebook del IVC, hemos identificado cómo a medida que se sucedían las relocalizaciones, se incorporaban progresivamente argumentos que permitían mostrar un gobierno eficiente (puesto que ejecuta) y receptivo a las demandas (puesto que habilita espacios participativos); un gobierno lejano a aquel asociado a las primeras mudanzas violentas, compulsivas y poco respetuosas de los derechos humanos.

“La Ciudad continúa relocalizando familias asentadas junto al Riachuelo (...) un equipo multidisciplinario del IVC, que incluyó asistentes sociales, psicólogos y el personal de campo que ha estado acompañando a las familias durante los últimos meses, efectivizó el traslado de 60 familias y la posterior demolición del sector del asentamiento ubicado sobre el meandro de Brian. En el lugar, Basavilbaso destacó la importancia de contar con el consenso de las familias de la villa 21-24 para esta etapa del proceso así como el entusiasmo de padres e hijos por la mudanza al nuevo barrio (...) Los nuevos departamentos constan de 3 o 4 ambientes y su distribución

buscó priorizar la ubicación de hogares multifamiliares en distintas unidades funcionales para su pleno desarrollo social. En un plan de inserción comunitaria al nuevo barrio, el IVC trabajó junto a las familias a través de distintos talleres grupales dónde se brindó capacitación sobre características de las nuevas viviendas, utilización de los servicios básicos y ubicación de medios de transporte, escuelas y centros de salud de la zona” (Facebook IVC, diciembre 2015)

Participación, consenso y lógica de equipo. Funcionarios cercanos que se hacen presentes en las demoliciones, en el barrio y en las entregas de las nuevas viviendas. Funcionarios que recuperan los testimonios de los/as vecinos/as y ponen en valor el trabajo interdisciplinario. Estas fueron algunas de las estrategias a las que se apeló para la autolegitimación a partir de la incorporación de nuevas formas de institucionalidad y herramientas de la concertación y la negociación (Oszlak, 2014; Lascoumes y Le Gales, 2014). Sin embargo, cuando el trabajo del equipo territorial traspasaba los límites de lo concesionable, cuando la *diversidad y multidisciplinariedad* se salía de control, aparecían las restricciones concretas al accionar del equipo y las descalificaciones. Además del *vaciamiento* de las mesas, a partir de la dilatación en las respuestas, la ausencia física y la adjudicación de competencias a otros organismos.

“Para nuestros superiores, la presencia regular en el barrio, las instancias de consenso pre mudanza y el apoyo a la organización consorcial de los/as afectados/as supuso una sobreimplicación de nosotras (...) también nos acusaron de ser doble agente por nuestra colaboración con las defensorías y sostuvieron que filtrábamos información sensible para que estas últimas pudieran perfeccionar las estrategias de demanda. El núcleo duro de los funcionarios de ese instituto estimó que nosotras éramos zurdas, de armas tomar y estábamos siempre del lado del vecino (...) Si bien nuestro accionar era justificado como un instrumento pacificador y nuestra expertise

era capitalizada por nuestros jefes inmediatos para aportar informes consistentes a sus superiores, persistía una amenaza que eventualmente debía disciplinarse”.

(Carman, M., Olejarzyk, R., Ruete, R., Demoy, B. y López Olaciregui, I., 2020)

4.2.2. Los límites y la potencia de habitar los márgenes: las trabajadoras de trinchera.

Tal como afirma Luisina Perelmiter (2016), las decisiones de política pública deben ser traducidas cotidianamente en micro decisiones. Los agentes que ofician de traductores operativos de dichas políticas suelen contar con amplios márgenes de maniobra para rehacer su significado. Una comprensión del funcionamiento de las burocracias estatales implica considerar no sólo las ideas, intereses o atributos de las elites de gobierno, sino también de las relaciones en las que se modulan las prácticas de aquellos que, ubicados en sus niveles operativos, ponen a funcionar al estado todos los días. Puesto que nuestro interés es analizar al estado actuando, haremos énfasis en las representaciones y prácticas de las trabajadoras territoriales de la UPE de Relocalizaciones.

A lo largo de las entrevistas realizadas identificamos tres acepciones del territorio: como trinchera política, como brújula y como fuente de poder. Lejos de una percepción en tanto objeto de intervención y escenario de ejecución, el territorio se entendía, en términos generales, como espacio habitado y humanizado. A partir de ello, el ejercicio de sus profesiones y el despliegue de sus tareas cobraban también otro sentido, que tendría efectos en la planificación y ejecución de las relocalizaciones.

Respecto al territorio entendido como trinchera política, refiere a la comprensión del trabajo territorial como potencia y oportunidad, puesto que les permitía construir tramas e interacciones orientadas a redireccionar el curso del proceso de relocalizaciones - *subir la vara*- alterando el reparto de lo sensible *un poco más en favor de los afectados*.

"Nosotras hicimos como una trama... llamado por teléfono y “exigínos esto, exigínos

lo otro (...) Informal. Decir: "bueno muchachos [en referencia a los delegados y vecinos], organicense, hagan un temario" (...) las mesas de trabajo las organizamos previas con los vecinos, antes de las mesas de trabajo (...) hacíamos esto de ...decirles, "che en mesa de trabajo propone este tema" o "empuja esto", "esto no está saliendo", "esto Max no lo quiere hacer" (...) Y entonces en la mesa de trabajo, Territoriale "casualmente" ponía tales temas en la mesa". (Entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, 24/10/2015)

El control directo de algunas rutinas y la discrecionalidad y autonomía relativa respecto a la autoridad organizativa (Lipsky, 1980, Perelmiter, 2016) permitía a las trabajadoras ampliar y poner en ejercicio los márgenes de maniobra fundamentalmente a partir del tejido de redes con otros actores cuyas relaciones construían en el marco de la gestión territorial. Así, en acciones comprendidas como dentro de la *informalidad* (volveremos sobre esto luego) transmitían *lo que pasaba en la cocina del Estado*, estructuraban los principales conflictos, distribuían roles apuntando a la organización de los/as afectados/as para *posicionar temas*.

“Después, bueno, viste es todo medio el circo de las mesas de trabajo y demás, que capaz uno se pone más de la vereda de enfrente pero, ya sabe también qué pedir” (Entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, 24/10/2015).

De esta manera, el trabajo también consistía en construían un relato que luego sería *interpretado* en las mesas⁴³. Las interacciones producidas en el marco de la territorialización

⁴³ *“De acuerdo a Adrián –abogado de la Defensoría–, el vínculo permanente entre los actores implicados –desde los afectados hasta el IVC– es indispensable para lograr avances en reclamos puntuales. Pero inclusive destaca que esas relaciones son más bien alianzas transversales, que incluso atañen al propio organismo de vivienda: “fuimos construyendo redes con determinados actores muy subterráneos, segundas líneas, pero que conocemos, hablamos habitualmente, de un montón de cosas nos pasan información”. Y agrega: “cuando va a pasar algo les digo [al equipo territorial del IVC] ‘mirá, vamos a hacer quilombo con este tema de los servicios públicos’, y ellas entienden que tenemos razón y la van peleando desde adentro, pero también les sirve que nosotros peleemos desde afuera, porque la correlación de fuerzas internas es más débil [...] para ofrecer soluciones a esos quilombos”* (En Scharager, 2019: p.226)

supusieron lejos de la improvisación a la que se suele hacer referencia, todo un repertorio de prácticas, acciones, ensayos que luego tenían su escenificación en los espacios reconocidos e investidos de formalidad.

Respecto al territorio entendido como brújula, nos referimos a su interpretación como lugar de la planificación, como ejercicio de un pensar situado y en contexto, como una práctica que suponía contemplar su carácter habitado. Ello implicaba, por tanto, la construcción de dispositivos que habilitaran el ejercicio de participación de la comunidad. A su vez, el territorio – brújula era una herramienta a mano para no desorientarse, para ordenar decisiones, desatar las encerronas y contraponer posturas.

“Institucionalmente, querían que el IVC pudiera empezar a trabajar en la sirga y empezar a concretar algunas mudanzas. Como que había sido el barrio más postergado en el marco de la causa y había que enfrentarlo digamos... ese era como el mandato institucional (...) El nuestro, bueno... que también éramos parte de la institución ¿no? (...) Yo creo que de toque vimos que el objetivo era transformar la propuesta que se estaba haciendo en la 21.24... Había que cambiar la localización de los predios para construcción de vivienda” (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018).

El territorio en tanto fuente de interpelación, funcionaba como elemento desinstitucionalizante de sus cuerpos, en el sentido de recuperación de los elementos considerados por ellas como esenciales, independientemente de las propias dificultades o intereses y pujas que se desarrollaban al interior del aparato estatal o de los intereses particulares de los distintos actores.

Es el lugar de la trama pero también el lugar para desentramar. Así lo explica una de las trabajadoras del equipo territorial en el marco de la última mudanza que se llevó a cabo en

el cierre de gestión del 2015 al Conjunto Urbano Padre Mugica, con las problemáticas habitacionales que presentaban las viviendas y familias ya relocalizadas allí.

“Fue tema de equipo y de problematizarlo mucho (...) Entonces empezamos a jugar a ir cambiados los equipos, nosotras ir a la 21.24 y las chicas ir a Padre Mugica... a ver qué nos pasaba [hace referencia a la división interna del equipo entre quienes acompañaban la previa de las relocalizaciones y quienes el post en los Conjuntos]; cómo nos interpelaba el territorio. Y a partir de eso, como que tomamos decisiones de planes de acción para la previa que tenían que ver con ser, o sea, generar mucho la concientización a los vecinos de dónde se iban a mudar” (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018).

El territorio - como una suerte de agencia - funcionaba como insumo para pensar cómo mitigar los riesgos de un proceso de relocalización involuntaria a viviendas con grandes falencias y localizadas en zonas de la ciudad con un fuerte déficit en servicios públicos. El territorio era el lugar para la planificación, para el reajuste y para la readaptación.

El registro del territorio como fuente de poder, hace referencia a la posibilidad de las trabajadoras territoriales de autolegitimarse respecto de los funcionarios y respecto de los/as afectados/as. En relación a los funcionarios, como expresa Romina, se vincula al poder que les otorgaba detentar el monopolio del termómetro barrial y su potestad como traductoras del grado de conflictividad.

“Y también los únicos que teníamos pisada territorial constante y permanente éramos nosotras (...) en definitiva ser la pata territorial era ser la pata que podía contar la temperatura del barrio. A nadie le conviene tener un barrio prendido fuego. A nadie. Eso si era algo en lo que todos coincidíamos, seas del ministerio que seas (risas). Pero bueno, cuando nosotras decimos "mira los delegados de la 21.24 están de culo" (Entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, 11/11/2015).

Respecto a la legitimidad de cara a los vecinos, así reflexiona una de las trabajadoras, haciendo énfasis en la construcción de confianza, el despliegue de acciones favorables a sus demandas y la transmisión de información.

“Una vez que nosotras después de un tiempo (...) logramos dar ese salto y que el vecino reconozca que estábamos ahí para acompañar y fortalecer y no para obligarlos a nada, la relación fue muy distinta. Muy distinta. De hecho, cuando cambió la gestión, los vecinos de casi todos los barrios, fueron a pedir que no nos vayamos (...) Yo creo que entendieron que éramos más aliadas... sobre todo cuando salió el protocolo de relocalizaciones (...) eso fue fuerte para mí con los vecinos. Demostrarles lo que habíamos hecho, y que estábamos dejando ese instrumento para que ellos lo utilicen”. (Entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, 24/10/2015)⁴⁴.

Nos interesa señalar que esta posición de proximidad que se expresa por momentos como fuente de poder también evidenciaba las limitaciones y exponía a las trabajadoras a múltiples incomodidades independientemente de la creatividad o las estrategias construidas⁴⁵.

“nosotras intentamos construir una metodología que pudiera contemplar tanto necesidades individuales como colectivas. Porque también, había cosas muy difíciles

⁴⁴ Retomaremos más adelante la noción de aliadas y la idea de “dejar un instrumento”. Nos resulta interesante para futuras investigaciones analizar la relación entre la construcción de confianza y la desinstitucionalización por parte de los/as vecinos/as y por parte de las trabajadoras. *“La confianza se genera cuando el equipo territorial no es tan visto como IVC, se empiezan a generar ciertas distinciones, que ya nos permitió incidir y que nos llegarán demandas de modo tan directo”.* (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018). Nos preguntamos ¿por qué cuando el Estado no es tan visto como Estado se genera confianza? ¿será acaso una forma más de la expresión de la crisis de legitimidad de los mecanismos tradicionales de regulación de los conflictos o en la historicidad de los fracasos e incumplimientos de las políticas habitacionales?

⁴⁵ Cabe mencionar que las limitaciones no aparecen solo vinculadas a la posición, en tanto no ser funcionarias o la impronta judicial, sino también a las relaciones intra burocráticas (áreas ad hoc - vs áreas formales). *“Obviamente nos encontrábamos con un montón de techos, sino hubiéramos cambiado un montón de cuestiones desde el minuto cero (...) generó muchas rispideces yo creo con la gente de planta y también nos limitó mucho porque ... después todas esas trampas, esos avances que habíamos generado, se encontraban con un tope cuando no tenían cabida en la institución”.* Otro de los aspectos a profundizar en futuras investigaciones.

de revertir, por ejemplo la decisión judicial de relocalizar. Pero nosotras diseñamos estrategias. Por ejemplo, las de cambios internos que pudieran favorecer a aquellas familias que si tuvieran una necesidad o que si tuvieran el deseo de mudarse, pero a la vez respetar a aquellas que quisieran quedarse". (Entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, 11/11/2015)

Como evidencia el testimonio de Romina, sus tareas no dejaron de estar enmarcadas en una estructura institucional que puso un margen específico a sus posibilidades de actuar. El programa no dejaba de tener la impronta propia de la perspectiva de los funcionarios y del poder político a cargo, además de responder a los lineamientos trazados desde el Poder Judicial.

"Mucha reflexión al interior del equipo, muchas horas de discusión entre nosotras. Nos encontrábamos con límites éticos fuertes. Para nosotras fue traumática (...) de hecho, teníamos posiciones contrarias que no podíamos congeniar (...) "bueno hay que mudar, pero hay que mudar en estas condiciones, a este conjunto habitacional que ya está en riesgo absoluto" (...) y así y todo, teníamos que mudar. Estaba esa obligación. Y ahí, si empieza a pesar la obligación judicial en una gestión que estaba terminando y que necesitaba mostrar resultados y que en definitiva las viviendas se estaban terminando". (Entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, 11/11/2015)

4.2.3. Hacer trampa: la gestión de/ en los márgenes y el rol de los equipos territoriales.

Nos interesa reflexionar respecto a las referencias a las prácticas *informales*, las trampas y la institucionalización a la luz de las nociones de márgenes y porosidad y el enfoque institucional desarrollado en el marco teórico metodológico. Para ello, retomaremos algunos testimonios de las entrevistas realizadas a las trabajadoras territoriales.

“Pero bueno, eso... trazando una relación informal para que todo lo que se formalizara, fuera un poco más en favor de la población” (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018).

Según Lipsky (1980), las decisiones de los burócratas a nivel de calle, las rutinas que establecen y los dispositivos que inventan para lidiar con incertidumbres y presiones laborales, efectivamente se convierten en las políticas públicas que llevan adelante. La gestión desde y en los márgenes de las trabajadoras territoriales, implicaba ese ejercicio de ir desplegando estrategias que pendulaban entre la omisión y lo explícito, entre los grises interpretativos y lo reglado en los espacios de trabajo, entre los vacíos legales y lo institucionalizado. Como sostiene Romina a continuación, la tarea consistía en ir identificando que era necesario dejar por escrito y por tanto, *que conste en actas*, para luego ser reutilizado *puertas adentro* del Estado.

“Nosotras mismas nos juntamos con los delegados para estructurar un discurso, para poder acordar qué dejar por escrito en una mesa de trabajo que a nosotras nos fuera de algún modo funcional para después decirle “Viste que los delegados de la 21.24 quieren esto... vos no vas a poder hacer otra cosa (...) Para nosotras era duplicar y triplicar reuniones pero en definitiva era poder acordar también, institucionalizar estas opiniones. Porque era lo que después nos servía a nosotras como herramienta (...) para poner en agenda Padre Mugica (...) necesitábamos institucionalizar más allá de lo que veíamos las trabajadoras de trinchera”. (Entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, 11/11/2015)

Para las trabajadoras territoriales - al igual que los actores mencionados en el capítulo anterior - también era necesario generar un ida y vuelta, entre el barro y la institucionalidad.

“Bueno... vos [haciendo referencia a las autoridades del organismo] querés pensar que yo voy y le enseño a vivir en consorcio. O sea, yo después en la asamblea, laburo

otra cosa, con el vecino (...) mi dispositivo con el vecino es aprovechar la misma asamblea para incluirlo dentro del temario y decir, "¿quién va a ir a reclamar esto al área que corresponde?". O sea, así como nos organizamos para limpiar el palier, nos organizamos para ir a reclamar al IVC. Y eso es parte de lo que hay que hacer" (Entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, 24/10/2015).

Las múltiples acciones que desarrollaban las trabajadoras territoriales las asociamos, antes que a la informalidad o a la improvisación, a un arte de gestionar la porosidad, de tejer estrategias, con mayor o menor apoyo de las autoridades, para ir estableciendo el marco del proceso. La gestión territorial consistía en ese ejercicio mediante el cual, en la evidente limitación de los abordajes y la institucionalidad vigente, el Estado abordaba, comprendía e incorporaba lo que el territorio redefine. Hacer trampa, no como engaño sino como habilidad, permitía poner en diálogo a los actores del territorio con la política institucional, trascender la escala y la discrecionalidad. La trampa la entendemos entonces como la acción de permear, de penetrar el Estado, de desplegar acciones en los límites ("informales") para ir hacia la institucionalización, la "formalización"; como la búsqueda de trascender la discrecionalidad y por tanto, normalizar y estandarizar procedimientos de acuerdo a determinados parámetros. Es decir, traducir las demandas territoriales en normas que regulen el accionar del Estado⁴⁶.

"Se establece como ese pacto implícito [en referencia a la gestión asociada y colaborativa entre el Estado y la comunidad], obviamente con disidencias y nosotras

⁴⁶ Otras estrategias desplegadas por equipo territorial, fue la organización de desayunos con intelectuales "...que tuvieron como finalidad difundir trabajos académicos, habilitar instancias de reflexión sobre la política pública ejecutada y capacitar a los y las empleadas y funcionarios de esa institución. Durante los desayunos y a partir de un cálculo pragmático, formulamos críticas al modelo de relocalización del IVC con una mínima inversión del sujeto. En lugar de usar una segunda persona del plural fácilmente interpretada de acusatoria ("Ustedes expulsaron, ustedes omitieron..."), recurrimos a una impersonal tercera persona que nos permitía eufemizar el conflicto: "el modelo de riesgos y reconstrucción de relocalizaciones del Banco Mundial diseñado por Cernea establece que una relocalización nunca debe empobrecer a la población". Las impugnaciones y críticas al modelo de relocalizaciones del IVC estuvieron a la orden del día, solo que en un formato audible para esa audiencia". Sin embargo, aquí también se fueron evidenciando los límites y cuando una de las críticas formuladas fue demasiado lejos, desde la perspectiva de los funcionarios, se suspendieron y no se volvieron a retomar.

siempre haciéndonos cargo del rol que cumplíamos... Imaginate ser del IVC es como ser del demonio (risas). Vas a la 21.24 y decis "sos del ivc"... Y nosotras al revés, como bancándonos ese rol institucional pero a la vez, diciendo "bueno, a ver qué es lo que estás planteando, veamos cómo le damos cabida, diseñemos una estrategia conjunta para que esto escale, que llegue a las autoridades, que se escuche, que se diseñe algo acorde"... eso es lo potente". (Entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, 11/11/2015).

La conformación del equipo social dentro de la UPE implicó el diseño recurrente de diversas estrategias y dispositivos orientados a retomar y profundizar los espacios de interlocución y construcción de consensos con la comunidad afectada.

"Los delegados existieron siempre, desde el inicio. Y sus reclamos siempre fueron los mismos, siempre lograron posicionarlos de algún modo y ejercieron mucha resistencia frente a lo que el ejecutivo estaba proponiendo como política pública que era esto: "se tienen que mudar, se tienen que ir". Y creo que el hito fue una nueva conformación de una UPE dispuesta a escuchar esos reclamos y a tratar de trabajar de modo más consensuado, porque sino iban a seguir siendo dos facciones distintas mirando el proceso de un modo irresoluble. Nunca iban a tener puntos de encuentro, porque no se diseñaban las estrategias para poder encontrarse" (Entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, 11/11/2015).

El abordaje social implementado a partir de 2013 implicó la generación de instancias colectivas que incluyeron: asambleas para la definición de criterios de adjudicación de las viviendas, talleres relacionados al uso y mantenimiento de las futuras viviendas, visitas a las obras de construcción de las viviendas, talleres preparatorios de la futura organización consorcial, talleres destinados al diseño participativo de los espacios comunes disponibles en los conjuntos habitacionales a los que se mudarían las familias, entre otras instancias. A su

vez, estos dispositivos colectivos fueron complementados con un abordaje particular que apuntó a actualizar los datos de las familias involucradas y conocer sus expectativas en relación con el proceso de relocalización. La complejización de la política se expresa en esta creación de dispositivos, que fueron habilitando incorporar la demanda territorializada. Es decir, que en conjunto con las resistencias y el proceso de organización, fueron concretamente *subiendo la vara*, produciendo ese *corrimiento del límite en favor de los/as vecinos/as*. Ello tuvo su correlato en el despliegue de múltiples herramientas y procedimientos que lograron despensar el ejercicio de la gestión de los márgenes. En este sentido interpretamos el acto de *dejar el protocolo como instrumento*.

“Entonces, ahí empezamos como a usar las grietas de, viste, la cintura de cómo vendíamos nosotras nuestro laburo y de lo necesario (acentuación) que era hacer ese laburo. Y que, no era solamente porque éramos buena gente (...) no era por una cuestión de buena voluntad. Justamente queríamos erradicar todo el tiempo la cosa de la buena voluntad, porque no era así (...) sino porque era lo que corresponde hacer para que un proceso sea legítimo. O sea, tratando siempre de ponerlo como en los términos más técnicos posible. (...) Pero bueno, esas estrategias fueron como haciendo madurar un poco el proceso” (Entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, 24/10/2015).

Retomando el testimonio de Daniela, creemos que la idea de maduración es potente para pensar la gestión de los márgenes y la porosidad. La maduración hace referencia a ir ganando habilidades en la conjunción, dialéctica y complementariedad de herramientas, interacciones, estrategias, posibilidades que encontraran sus diversas formas de institucionalización.

“...por un lado un juzgado que es más autoritario -que era el de Armella- y un ejecutivo que no se atreve -no quiere también ¿no?. Porque la política que se llevó a

adelante fue adrede- y que no cuestiona esas decisiones judiciales (...) yo creo que, es abrumador para la comunidad. Por más luchas que haya de parte de los vecinos y por más organización que haya, si no tienen un intersticio por donde colar sus propuestas y sus necesidades y sus prioridades, no hay modo. Es muy difícil poder revertir un poder ejecutivo y un poder judicial presentando un modo de relocalización como fue el del Pueblito (...) para que las cosas se den de un modo menos autoritario, necesitas contar con patas territoriales y comunitarias que encuentren un interlocutor en el Estado". (Entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, 11/11/2015).

A partir del testimonio de Romina, podemos sostener que *madurar* deviene de un proceso de aprendizaje y planificación de acciones, de trampas, de ejercicio del entramado, de mayor y mejor entendimiento de la propia posición de las trabajadoras de trinchera, de su rol de traductoras e intersticio, de ser agentes de esa porosidad en ese ejercicio de *abrir el Estado*, de aprender a gestionar las arenas y las formas de interacción de las tramas actorales.

4.3 El protocolo: dispositivo institucional del proceso de territorialización

El siguiente apartado analiza el protocolo, haciendo foco, no en la evaluación de su implementación o grados de institucionalización, sino en qué demandas incorpora; qué disputas y pujas condensa y qué reorientaciones cristaliza. En ese sentido, retomamos los conceptos de complejización y maduración que venimos utilizando a lo largo de la tesis. Para ello, primero se ofrece una breve caracterización del contexto de emergencia del mismo. A su vez, introducimos brevemente cómo se desarrollaron las primeras tres relocalizaciones de familias de la Villa 21.24. Luego nos adentramos en el análisis del protocolo.

4.3.1. La sanción del Protocolo y la concreción de las mudanzas

El problema respecto al modo de realizar las relocalizaciones ya había entrado en agenda y existían además de las demandas de los/as afectados/as, dos antecedentes judiciales que instaban al IVC a cumplir determinadas pautas básicas para llevar a cabo las relocalizaciones. Por un lado, el Amparo Pajares de Olivera presentado por la DGC en 2011. Por el otro, la resolución del Juzgado en mayo de 2014 solicitando a ACUMAR la confección de un programa de principios básicos a considerarse al momento de efectuarse las relocalizaciones. En dicha resolución, haciendo referencia al *camino desandado* y señalando que *el objeto de la presente manda no es otro que la relocalización de las personas implique una mejora en su calidad de vida y no un traslado de la precarización*, se resaltaban como aspectos a considerar dentro del programa: la información y participación vecinal, la entrega de las viviendas nuevas con determinados requisitos (certificado de obra finalizada; acceso a servicios públicos y en funcionamiento; adecuación de las viviendas al grupo familiar), la garantía de la sustentabilidad económica de los grupos familiares, el financiamiento adecuado a los costos de vivienda y que estas se encuentren próximas a instituciones educativas y a centros de atención de salud. Finalmente, el Juzgado establecía que el programa de pautas básicas debía establecer mesas de trabajo con una agenda común y con suficiente fecha de antelación. Si bien el Juzgado retomaba en la resolución, las demandas y puntos de tensión que se venían expresando en los distintos territorios de la Cuenca, clarificaba - aduciendo una consideración de las experiencias en cada jurisdicción y la singularidad de cada población - que resultaría conveniente más que la realización de un protocolo de actuación, la confección de un plan de pautas básicas que debían ser tenidas en cuenta. (Resolución Judicial del Juzgado Federal N° 2 de Morón, 12 de mayo de 2014)

La demanda sostenida y permanente en las mesas, los antecedentes judiciales del amparo presentado por la DGC y la resolución judicial, las experiencias de las tres mudanzas

en la Villa 21.24, junto con el inminente cambio de gestión de las autoridades del IVC, fueron grandes antecedentes que permitieron *empujar* la conformación del protocolo para institucionalizar pautas básicas para llevar a cabo un proceso de relocalización en CABA. Algunas integrantes del equipo territorial del IVC participaban de un grupo de investigación del Instituto Gino Germani. Bajo el encuadre de un convenio con la Universidad de Buenos Aires, las integrantes de ambos espacios durante el 2015, llevaron a cabo una serie de encuentros con actores ligados a problemáticas urbanas y ambientales para discutir un documento borrador de dicho protocolo. Finalmente, el 9 de diciembre de 2015, se aprobó por acta de directorio del IVC, el “Protocolo base para el Diseño e Implementación Socialmente Responsable de Procesos de Relocalización Involuntaria de Población”.

Esta herramienta condensó el aprendizaje de las experiencias preexistentes, a la vez que una mirada sobre el rol del Estado, el territorio y los procesos de relocalización, por parte de las trabajadoras territoriales. En ese sentido una de ellas refería que, el protocolo “*canalizó las frustraciones del proceso (...) era protocolizar lo que no se puede hacer*”. Esto supuso un ejercicio por parte del equipo, de reconocer la historicidad de las prácticas del Estado, más allá de la propia experiencia territorial.

“Hubo vecinos de El pueblito, que les notificaron 72hs antes que se tenían que mudar y el listado de adjudicatarios estaba pegado en un poste de luz y el vecino se tenía que fijar si le tocaba mudarse o no. O sea, era peor que partir de cero, era partir de algo muy mal hecho, muy violento, muy autoritario, muy poco respetuoso de los derechos de las familias afectadas y muy poca información”. (Entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, 24/10/2015)

A principios del 2013, con la reapertura de los espacios de interlocución y la progresiva reinscripción territorial del nuevo equipo de la UPE, se reanudó la interacción entre la autoridad de aplicación y los/as afectados/as. En el corte cronológico que abarca esta tesis,

se llevaron a cabo en la Villa 21.24 tres relocalizaciones⁴⁷.

La primera relocalización se llevó a cabo el 17, 18, 19 y 20 de Septiembre del 2013. Como se detalla en el Informe presentado a la CSJN en el 2014, en una jornada de cuatro días se relocalizaron 48 *familias prioritarias*, de acuerdo a lo establecido por la Asesoría Tutelar. Se trataba de familias que presentaban cuadros graves de salud en alguno de sus miembros o residían en condiciones de extrema vulnerabilidad habitacional, en tanto las viviendas presentaban peligro de derrumbe. De esta manera, la primera relocalización incorporó la demanda respecto a los *casos prioritarios*.

La segunda relocalización se llevó a cabo el 29 y 30 de Enero del 2014, alcanzando a un total de 59 familias que residían en el centro del meandro. En este caso, se redefinió por dónde comenzar las demoliciones. Recordemos que esto formó parte de una de las grandes discusiones entre el CDD y el IVC, puesto que el ejecutivo pretendía avanzar por los extremos laterales de la villa, para poder continuar con el trazado del CDS, mientras que el CDD sostenía la necesidad de iniciar por los sectores que presentaban mayores deterioros y urgencias.

La tercera relocalización se llevó a cabo el 30 de noviembre, 1 y 2 de diciembre del 2015. En este caso, la prioridad consensuada en el marco de las mesas de trabajo, por todos los actores involucrados fue la de relocalizar a las familias de la zona de La Laguna⁴⁸. En dichas jornadas se reubicaron un total de 60 familias, dentro de las que se incorporaron familias prioritarias como también otras que dejaron sus viviendas para la realización de cambios internos, familias pendientes de las relocalizaciones anteriores y familias en

⁴⁷ Si bien ahondaremos en las distintas etapas que contemplaba cada proceso, reconocemos tres fechas para hacer referencia a la cristalización de las relocalizaciones, que refieren al momento de la mudanza de las familias de la villa al Conjunto Habitacional Padre Mugica.

⁴⁸ Se trataba de una zona ganada al Riachuelo con material de relleno, que se caracteriza por su condición inundable y por presentar graves problemas de infraestructura. Para ver solicitud de continuar las relocalizaciones por la zona de la Laguna, ir a Acta de Mesas de Trabajo de 2014 y febrero de 2015. En Mesa de Trabajo del 21-7-2014 el Cuerpo de Delegados presentó un informe sobre la situación social, sanitaria y habitacional del sector de la Laguna.

situación de emergencia. Como explica el testimonio de una de las trabajadoras del IVC, estas relocalizaciones fueron las que mayor trabajo de campo previo tuvieron “*Y esa relocalización [la última] fue la más consensuada de todas. Nos llevó como ocho meses trabajar con qué familias se querían mudar*”. (Entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, 24/10/2015) Aún así fue de las más controversiales puesto que la obra en el Conjunto Urbano Padre Múgica no estaba finalizada y al día de la mudanza las viviendas no estaban 100% finalizadas y los trámites para la obtención del gas y luz no estaban terminados⁴⁹. (IVC, 2015d)

En el devenir de las mudanzas de la Villa 21.24 es factible observar que se fueron redefiniendo los criterios de adjudicación, el orden en el que se llevaron a cabo las relocalizaciones y las lógicas para efectuarlas. Lejos de plantear una mirada romántica al respecto, a lo largo de la tesis hemos hecho referencia al trasfondo de puja, resistencia y persistencia detrás de estas reorientaciones.

4.3.2. La cristalización institucional del proceso de territorialización

“Yo siento que algunos mínimos, mínimos, mínimos quedaron institucionalizados: cómo hacer las mesas de trabajo, que haya tres momentos (el antes, durante y después)... pero tiene muy poco peso”

(Entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, 24/10/2015).

Como refiere el testimonio de Daniela, el protocolo de relocalizaciones en tanto normativa que se incorporó al estatuto del organismo, tuvo como objetivo principal establecer un marco general para la gestión de relocalizaciones masivas involuntarias.

“Protocolo base para el Diseño e Implementación Socialmente Responsable de Procesos de Relocalización Involuntaria de Población”. Si hacemos el ejercicio gramatical

⁴⁹ Cabe mencionar que esta sería la última relocalización de las familias de la Villa 21.24 al Conjunto Urbano Padre Múgica, puesto que en adelante las próximas relocalizaciones se darían a los terrenos relevados en las cercanías de la villa, tras la sanción de la ley N° 5172, otra de las grandes disputas en torno a discutir la localización de los predios.

de analizar cada palabra, se evidencia que el protocolo en tanto *base* apuntaba a funcionar como un marco de referencia, como un conjunto de pautas mínimas que las autoridades de aplicación debían respetar y considerar para el *diseño y la implementación* (entendidos como momentos diferenciados) *socialmente responsables de las relocalizaciones*, estableciendo que se trataba de un proceso involuntario que exigía la adherencia a determinadas normas y estándares de derechos.

Dicho documento, condensó los aprendizajes de tres años de trabajo del equipo territorial y a partir de la generación de espacios de consulta, tomó los aportes de vecinos/as ya relocalizados/das, ONGs especializadas, integrantes de las Defensorías de la Ciudad de Buenos Aires y becarios/as e investigadores/as en temáticas urbanas.

"El protocolo operó como un corrimiento del sentido común. Si en una primera etapa la orden judicial de relocalización fue utilizada como el dudoso justificativo de políticas de expulsión, el protocolo tornó esa coexistencia incompatible" (Carman, M., Olejarczyk, R., Ruete, R., Demoy, B. y López Olaciregui, I., 2020).

La pregunta que nos hacemos luego del recorrido de la investigación por el proceso de territorialización es ¿qué batallas condensó el protocolo? ¿qué mínimos busca institucionalizar?

Retomando con fuerza el cuestionamiento al accionar inconsulto y arbitrario del Estado y el uso indistinto de términos que han habilitado amplios márgenes para la ejecución de los desplazamientos; el protocolo vino a suturar el “desencuentro inicial”. Apuntó a clausurar la discrecionalidad de los funcionarios o el voluntarismo de *las hippies de sociales* para establecer criterios generales, una orientación y un método, una perspectiva y un procedimiento para ejecutar relocalizaciones masivas *"desde una mirada, si no se quiere respetuosa de los derechos... mínimamente socialmente responsable que es lo que decimos en el protocolo"*. (Entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, 24/10/2015).

A partir del protocolo, quedaron institucionalizados dispositivos, como las mesas de trabajo y los cuerpos representativos de los/as afectados/as, que garantizaban el ejercicio de agencia de los múltiples actores involucrados. Se fijó la necesidad de implementar espacios destinados a la generación de consensos que acompañen cada una de las etapas del proceso y que posibiliten el involucramiento de los sujetos en la toma de decisiones vinculadas a su relocalización.

Por otro lado, se estableció la necesidad de adoptar un enfoque integral que incorpore la mirada multidimensional del hábitat. De esta manera, se hacía referencia a los límites de la mirada sectorial anclada en las tareas de traslado de población de una vivienda a otra. Las relocalizaciones se comprendían como un proceso, como un cambio de hábitat que suponía una ruptura de la cotidianeidad. En esta línea, la responsabilidad del Estado era garantizar una gestión articulada durante todas las etapas del proceso, tanto interministerial (es decir con los diferentes organismos estatales con competencia en vivienda, salud, educación, economía doméstica, alimentos, recreación, etc)⁵⁰ como intrainstitucional (a partir de promover el trabajo conjunto y articulado entre las diferentes áreas de la estructura administrativa del organismo a cargo de ejecutar las relocalizaciones, fundamentalmente su área social, técnica, regularización dominial, organización de consorcios, urbanización de villas y asentamientos).

Otro aspecto al que se pretendía dar marco era al abordaje de la heterogeneidad y diversidad de la población, a partir de generar dispositivos de trabajo con la población a

⁵⁰ Consideramos que las representaciones del territorio se encuentran sumamente relacionadas con otro entendimiento de los desplazamientos y las relocalizaciones por parte de este equipo. Lejos de la lógica de la mudanza, existe una mirada procesual de las mismas, vinculadas al desarraigo forzado - puesto que no partía de una decisión de las personas - en tanto las reubicaciones implicaban una ruptura con el espacio de vida, con el entramado barrial. *“La creación de un equipo social profesional y la puesta en marcha de este proyecto encuentran su fundamento en la comprensión de que (...) Las relocalizaciones masivas de población producidas por la construcción de los proyectos de gran escala deben ser comprendidas como procesos, o sea, como una 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”* (Catullo, 2006: 25). *Pensar las relocalizaciones como procesos que exceden la mera mudanza de familias y sus pertenencias es, entonces, el primer punto de partida. Es sobre esta base que el equipo planificó una serie de dispositivos que comienzan varios meses antes de la mudanza y que se extienden hasta años después de ella”* (Informe IVC a CSJN 2014).

mudar; la población receptora de los relocalizados y la población que permanecía en el sitio a relocalizar. En una estrategia que apuntaba a romper con la tradicional lectura homogeneizante y la generación de respuestas estandarizadas a gran escala, a través del protocolo se determinaban herramientas que permitieran combinar el enfoque comunitario, con el abordaje desde la singularidad,

“entendiendo que la realidad de cada persona o familia presenta situaciones únicas que deben ser comprendidas y atendidas en su especificidad. Por esto, se busca conocer en profundidad la situación de cada familia en pos de trabajar un proceso de acompañamiento acorde a las necesidades particulares (IVC, 2015b)⁵¹.

Finalmente se planteaba la necesidad de garantizar la sustentabilidad económica de la intervención, a partir de asignar presupuesto a cada una de las etapas.

Integralidad en el abordaje, cruce de escalas que combinen los múltiples territorios y universos de gestión (la generalidad y la singularidad). Nos interesa adentrarnos en el conjunto de tareas y dispositivos que figuran en el protocolo, a partir de la referencia a los tres momentos identificados en el proceso de relocalizaciones (la previa, el durante y el post). Haremos uso de documentos no publicados por el organismo, independientemente de las cronologías, puesto que nuestra intención es poner en diálogo la experiencia territorial, las herramientas de planificación y gestión y el protocolo, a partir de la noción de complejización, que entendemos señalan al protocolo como una herramienta que cristaliza

⁵¹ Para algunos actores, el abordaje de la singularidad representaba una estrategia para romper los procesos de organización y la correlación de fuerza de los actores colectivos en la puja por determinadas demandas. *“Así, a la hora de negociarse una determinada etapa de relocalizaciones, su forma privilegiada de abordaje era acudir a las viviendas en la zona a demoler y, caso a caso, determinar cuáles eran las personas que aceptarían ser trasladadas a los complejos, o cuáles manifestaban su voluntad de permanecer –apelándose en estas ocasiones al mecanismo de intercambio de viviendas–. Este abordaje, claro está, suponía un desafío para los afectados activistas. En la medida en que para el IVC el interlocutor fueran cada uno de los habitantes del camino de sirga en su individualidad, difícil sería la instalación de demandas, el planteo de reivindicaciones y, llegado el caso, la resistencia a las relocalizaciones en sí mismas (...). Según Adrián, uno de los defensores de los vecinos, “institucionalizar el conflicto te da ciertas garantías de cómo se va a desarrollar”, evitando así que “te lo destruyan muchas negociaciones individuales”.* (Scharager, 2019: p.220)

cierta maduración. Para ello estructuramos la escritura de acuerdo a cada etapa del proceso, mencionada en el protocolo. Finalmente, señalaremos la cristalización de la complejización en la propia estructuración de la UPE y analizaremos las transformaciones territoriales a partir del uso de imágenes.

4.3.2.1. Las etapas del proceso de relocalización: la previa, la mudanza y el post.

De acuerdo al protocolo, *la previa* refería al período que precede a la concreción de las mudanzas. Una de las tareas principales a desarrollar en *la previa* era la inserción territorial. Contrario a la lógica de un Estado que *desembarca, acciona y se retira*, los equipos encargados de ejecutar relocalizaciones involuntarias debían desplegar acciones que permitieran tomar conocimiento de la población y de su dimensión espacial. Como señala el testimonio a continuación, esto implicaba redefinir prioridades y criterios.

“El IVC al principio quería empezar por [la calle] Iguazú, por el borde, por San Blas, que técnicamente sería como lo más fácil, porque empezás por el costado, y empezar por el medio es medio un quilombo. Nosotros como equipo le re dábamos lugar a eso, nos parecía... También esa cosa logística la hacés cuando no estás yendo al barrio, cuando estás en el barrio y ves que las casas se terminan cayendo al Riachuelo de verdad te empieza a pasar otra cosa” (Testimonio de una trabajadora territorial presente en Scharager 2019).

En el ejercicio de reconocer la dimensión material y la dimensión simbólica del territorio, se realizaban reuniones previas con referentes del barrio y con organizaciones, recorridas por el terreno para conocer la morfología y formas de habitar. Estas tareas se combinaban con relevamientos que permitieran elaborar un diagnóstico sobre la situación sociohabitacional de las familias afectadas a la relocalización, es decir, conocer la especificidad y singularidad de cada familia. Quedaba atrás el plano de Google Earth, la

imposición de GANTT⁵² y cronogramas predefinidos. Determinar los plazos de relocalización y sectores de demolición requería una planificación in situ.

Otra de las tareas incorporadas en la previa, que refleja una comprensión y entendimiento del territorio como espacio vivo / habitado, difícil de fijar en un cronograma, es la actualización de datos del censo. El Informe presentado a la CSJN sostenía que *“la realidad de las villas es dinámica, situación que conlleva que el censo de 2010 no refleje perfectamente la realidad territorial”* (IVC, 2015b). La experiencia en territorio, demostraba que *la foto del censo 2010* resultaba insuficiente o al menos problemática para una planificación del proceso de adjudicación de viviendas. Esto exigía rutinas o acciones que permitieran captar este dinamismo, ya que el paso del tiempo incide en las dinámicas de composición intrafamiliar; en las dinámicas de desplazamiento y por tanto en el mercado inmobiliario dentro de la villa (compra - venta, alquiler, construcción, etc.), afectando el stock de viviendas disponibles.

“Es central en estas instancias de trabajo en territorio, por más lejana que esté la relocalización, conocer cuál es la voluntad de la familia respecto a querer o no mudarse para poder a esbozar un mapa de cuáles serían las familias que lo harían y cuáles no”. (IVC, 2015d).

A partir de la información disponible en la actualización del censo y el cruce con los criterios de relocalización se construyeron los listados de adjudicatarios provisorios y definitivos. Con ese listado de familias se llevaban a cabo los talleres pre mudanza, que

⁵² Un diagrama de Gantt es una herramienta que se utiliza, frecuentemente para planificar proyectos. Esta herramienta muestra: la fecha de inicio y finalización de un proyecto; qué tareas hay dentro del proyecto y sus fechas de inicio y finalización y quién está trabajando en cada tarea (el área afectada). Si bien permite evidenciar cómo se superponen las tareas y/o si hay una relación entre ellas, es una herramienta que presenta como limitación – para los procesos de estas características - la necesidad de conocer de antemano los resultados finales del proceso y los pasos necesarios para su concreción.

además de brindar información específica sobre la jornada y logística del día del traslado, estaban

“orientados a anticipar posibles problemas e inconvenientes de la mudanza y brindar información clara al respecto de la relocalización, motivos del traslado, localización de las nuevas viviendas, su tipología y características; considerar y poner en común las expectativas de los vecinos en relación con la vivienda nueva; trabajar anticipadamente la convivencia entre los futuros vecinos provenientes de otros barrios; informar y poner en común los criterios de adjudicación; evaluar las posibilidades de continuidad laboral luego de la mudanza; articular con los organismos pertinentes para garantizar el acceso a la educación en el nuevo hábitat, para lo cual se invitó a referentes del Ministerio de Educación” (IVC, 2014).

Como se desprende del fragmento del Informe, los talleres se presentaban como el dispositivo orientado a trabajar con las familias, comprendiendo sus incertidumbres y temores. Los talleres previos se complementaron con visita a las viviendas pre relocalización. Esto significaba un marcado contraste con las experiencias previas de desplazamiento vinculadas a la notificación vía poste de luz.

El reconocimiento de la dinámica barrial y su correlato en la necesidad de actualizar el censo; la incorporación de las voluntades de las familias y su correlato en la construcción de listados *provisorios* de adjudicación, que vayan contemplando las fluctuaciones en tal decisión, junto con la construcción de otras estrategias como los canjes (que veremos más adelante), rompieron el dominio y hegemonía de los tiempos administrativos y judiciales. Múltiples factores alteraban el desarrollo del cronograma: procedimientos administrativos (como la *transferencia de dominio al IVC de los terrenos involucrados en la Ley 5172*); financieros (vinculados a los cumplimientos en los pagos de las *obras*), *tiempos de obra* (*cumplimiento por parte de las empresas contratistas de los plazos de construcción y entrega*

vigentes; *Instalación de Servicios Públicos*) y los tiempos sociales. El GANTT que presentamos a continuación, nominado “cronograma ajustado”, permite evidenciar esta necesidad de *cruzar los distintos tiempos, de adaptar* las actividades de acuerdo a la interacción territorial y la dinámica administrativa al punto tal de diferenciar tiempos planificados, tiempos reales, fechas importantes planificadas y fechas importantes reales.

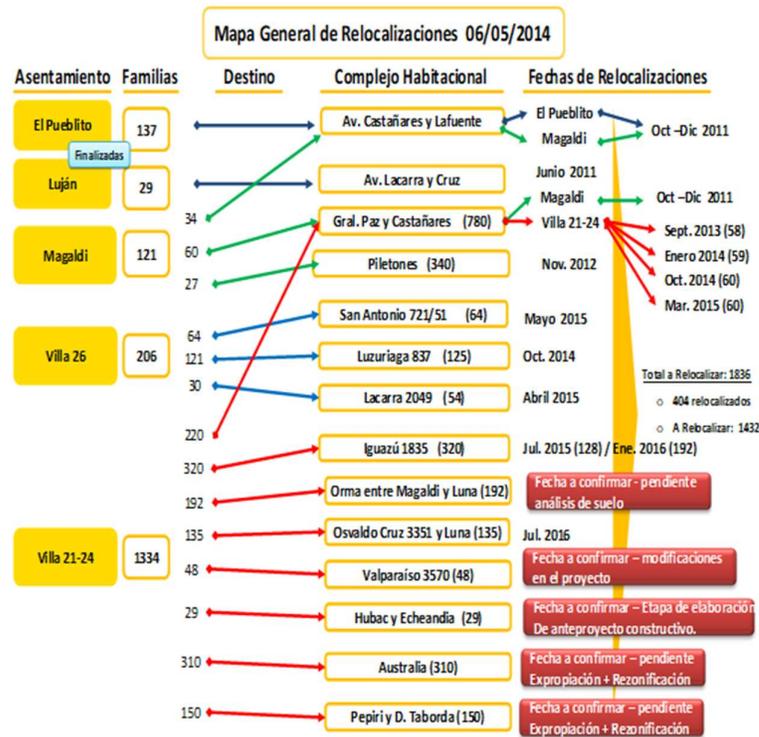
Tabla N°3. Cronograma “ajustado” de la tercera relocalización de la Villa 21.24

A	D	C
	Planificado	
	Fechas importantes planificado	
	Real	
	Fechas importantes real	
		Mesa de Trabajo
		Reunión con delegados
		Actualización de datos
		Coordinación de cambios internos
		Listado tentativo armado
	Armado de listado	Soluciones para filias en situación irregular
		Presentación de casos irregulares al Juzgado
		Listado final de familias adjudicatarias
		Tipológico de adjudicatarios
		Confirmación a los grupos familiares definitivos y comunicación
		Búsqueda de documentación
	Documentación	02 y 03
		Cambios en listado a partir de 02 y 03
		Informe con resultados de 02 y 03
		Elaboración de tenencias
		Poder irrevocable
		1er encuentro (Causa Mendoza)
		2do encuentro (Proceso)
	Ámbitos de participación	Tercer encuentro (Padre Mugica. Organización consorcial?)
		Visita viviendas
		Cuarto encuentro (Operatoria mudanza)
		Mudanza
	Abordaje integral - Coordinación con otras áreas	Envío del listado de niños/as escolarizados a ME
		Acompañamiento a filias con comercio
		Gestión de soluciones con filias cartoneras

Fuente: IVC

La imagen a continuación refleja justamente esas readecuaciones de los tiempos, a partir de evidenciar los cambios de fecha, los reajustes de las relocalizaciones de las familias, y por último, una lógica de dejar “pendiente la fecha”. Esto dista mucho de las resoluciones iniciales y las prácticas del 2010-2011.

Imagen N° 7. Esquema general de las relocalizaciones en CABA



Fuente: IVC (2014)

Analizar esto desde la lógica de la secuencialidad y el desvío, propia de los enfoques de la implementación, no nos permitiría captar toda la riqueza del proceso de interacción. Esa es la potencia que le encontramos al concepto de complejización y maduración, además de las herramientas conceptuales de la sociología de la acción pública y de las controversias. En este sentido, observamos que el protocolo, reuniendo aprendizajes, reconociendo la multidimensionalidad del problema de las relocalizaciones enunciaba un conjunto de dispositivos y herramientas dirigidos a considerar las voluntades, estructurar procesos de mudanza y adjudicación de viviendas de acuerdo a la composición familiar, gestionar las incertidumbres y el paso del tiempo. Nuevamente, lejos de la informalidad, la gestión en y desde los márgenes, implicó construir herramientas que permitieran la gestión de los tiempos en plural y la combinación de escalas.

Otro aspecto que señala la complejización en el marco del proceso de territorialización fue la construcción del listado de adjudicatarios y la aparición de nuevas categorías y dispositivos, para hacer referencia a los sectores dentro de la Sirga y la situación de cada familia. Como hemos mencionado, una vez definida la zona de demolición el IVC realizaba una actualización de los datos censales casa por casa. De dicha actualización resultaba un listado con los datos de: las familias censadas que manifestaban voluntad de ser relocalizadas; las familias censadas que no querían ser relocalizadas y las familias no censadas que residían en el sector a demoler (denominadas familias irregulares). A partir de ello, se terminaba de definir el sector a demoler procurando evitar, en la medida de lo posible, la demolición de aquellas viviendas en las que residían familias que no querían ser relocalizadas en esta etapa o familias que no estaban censadas. Respecto al primer grupo, es decir, las familias censadas que querían ser relocalizadas, eran anotadas en el listado provisorio de adjudicatarios; identificando los correspondientes *desgloses*⁵³. Respecto a las familias irregulares, en el caso de la última relocalización, el equipo territorial explica que “*en algunos casos lo que se suele hacer es actualizar los datos como con el resto de las familias, entender y analizar la composición familiar y facilitarles un cambio de vivienda interno*” (IVC, 2015d). Otro criterio a considerar luego de los consensos construidos con la Asesoría Tutelar es el de los *casos prioritarios*, que podían o no vivir dentro del sector a demoler, pero que “*presentan prioridad para ser incluidas en el listado de adjudicatarios, ya sea por problemas de salud o por mal estado de sus viviendas (en general estos casos son presentados por las Defensorías intervinientes en el proceso)*” (IVC, 2015d). Por otro lado, se construyó el criterio de *canje / Cambio interno* de viviendas entre familias que fueron

⁵³ Esto significaba reconocer los nuevos grupos familiares debido a que alguien censado como hijo/a, conformaba un nuevo núcleo familiar ya que había tenido un/a hijo/a. De esta manera, se procedía a la entrega de la cantidad de departamentos necesaria según la cantidad de grupos familiares al momento de la relocalización cumpliendo con la normativa vigente que indica un máximo de dos personas por habitación.

censadas por fuera del sector a demoler pero que querían mudarse al Conjunto Urbano Padre Mugica y familias que no quisieran mudarse al Conjunto y se encontraban dentro de la zona a demoler. A su vez, en la medida en que avanzaban las relocalizaciones se iban acumulando para las próximas etapas “*familias censadas que hayan quedado pendientes de otras relocalizaciones*” (IVC, 2015d).

A la mirada logística, que realizaba cortes sectoriales uniformes desde un programa de computadora, le emerge un degradé de situaciones y condiciones de las familias, a la vez que nuevas respuestas para gestionar las voluntades de mudarse o no. La *entelequia* de los/as afectados/as de *la Sirga*, ahora podía estar censado o no censado, ser un caso prioritario o no, querer relocalizarse o no.

El momento de *la mudanza* concentraba tareas administrativas, de coordinación y operativas. En términos generales, el equipo del IVC llevaba a cabo: la recolección de la documentación necesaria para la adjudicación de cada vivienda, la conformación de los legajos de cada familia beneficiaria⁵⁴, las gestiones correspondientes para la instalación de los servicios públicos, la notificación a los grupos familiares de toda la información jurídico administrativa relativa a las unidades funcionales a adjudicar, el traslado de las familias, y sus pertenencias al Conjunto Urbano Padre Mugica, la constatación del estado de las viviendas en conjunto con un responsable de la empresa constructora; la suscripción del acta de tenencia precaria o firma de escritura y la entrega de las llaves de cada unidad funcional. Con todo ello y luego de entregada la vivienda en el CDS, se procedía a la demolición de la misma.

⁵⁴ “*La adjudicación de las unidades funcionales se hacía a partir de la construcción previa de un listado tipológico. Se trata de un listado de tinte más administrativo ya que ubica a las familias en lo que próximamente serán sus viviendas. Se conformó a partir de las características de las familias (cantidad de miembros, estado de salud, embarazos, hijos menores, etc.) en relación con la disposición de los departamentos: en Padre Mígica, las plateas tienen 60 unidades funcionales (40 de dos habitaciones y 20 de tres) que se ordenan en tres edificios de 20 departamentos cada uno. Igualmente, los vecinos tuvieron la posibilidad de participar en la decisión de la ubicación que tendrían una vez mudados, eligiendo piso en el que le gustaría estar y personas vecinas para que el equipo social de la UPE lo considere*”. (IVC, 2015d)

A su vez, y en clave de poner en ejercicio el enfoque integral, se llevaban a cabo reuniones interministeriales con presencia del IVC; la Secretaría de Hábitat e Inclusión; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Salud; la Dirección General de Reciclado y Desarrollo social procurando que cada organismo canalice las responsabilidades que les correspondían en el marco del carácter multidimensional de la relocalización y las consecuencias que esta traía. Por ejemplo, el traslado y la continuidad educativa en la proximidad del nuevo barrio para los/as niños/as relocalizados/as; la revisión veterinaria, desparasitación y castración de todos los animales sujetos a relocalización; entre otras.

El post consistía en “*acompañar el proceso de relocalización de las familias ubicadas sobre el Camino de Sirga a los conjuntos habitacionales construidos por el GCBA en el marco de la Causa Mendoza, a fin de facilitar la apropiación de las nuevas viviendas*”. (IVC, 2014).

El reconocimiento de la etapa posterior a la mudanza, *como una etapa que el Estado debía seguir acompañando*, implicaba visibilizar el desarraigo y las nuevas dinámicas que incorporaba el cambio de hábitat. A partir de ello, el protocolo establecía un conjunto de tareas vinculadas a la intervención consorcial y comunitaria, a partir del desarrollo de asambleas por edificio y asambleas generales. Las primeras eran aquellas orientadas a conformar la organización consorcial a partir de trabajar sobre el rol del administrador/a y el consejo de administración; determinar un monto fijo de expensas por edificio para afrontar gastos comunes; colaborar en la confección de balances contables; construir y poner en funcionamiento los reglamentos internos de convivencia (consensuados entre los/as vecinos/as); acompañar las situaciones conflictivas concretas, etc. Las segundas refieren al trabajo comunitario para resolver temas relativos al mantenimiento del espacio común (plaza y estacionamiento); las interacciones entre los distintos consorcios de las plateas y el abordaje de situaciones de convivencia.

Otro dispositivo que requirió esta etapa, fue la creación de la Mesa Interministerial de Padre Mugica, coordinada por la Dirección General de Control de Gestión (Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión, Jefatura de Gabinete de Ministros - GCABA) cuyo objetivo consistía en articular todas las áreas de gobierno competentes en las problemáticas que tienen lugar en el Conjunto urbano⁵⁵.

No fue nuestra intención realizar una evaluación sobre el impacto, efectividad o grado de cumplimiento de dicho protocolo, sino estudiar la dinámica, por qué un protocolo, qué dice el protocolo del proceso de territorialización, de las disputas, representaciones, prácticas y tramas analizadas a lo largo de toda la tesis. La complejización de la política pública se expresa en el diseño de etapas, la incorporación de tareas, dispositivos, categorías, herramientas de gestión, actores requeridos para el abordaje de cada problemática y espacios de interlocución con los/as afectados/as. La maduración es la condensación de los aprendizajes de la experiencia territorial y la multiactorialidad, del diseño de estrategias que permitan entablar diálogo entre los múltiples registros y arenas de la acción pública, entendiendo que no es posible institucionalizar los territorios, sino que más bien es necesario subvertir y recrear las institucionalidades para dar respuestas integrales a las políticas territoriales.

⁵⁵ De esta Mesa se desprendieron las siguientes articulaciones institucionales: articulación con el Ministerio de Seguridad a fin de diagramar un plan de acción tendiente a garantizar las condiciones de seguridad necesarias en el territorio; articulación con la Dirección General de Reciclado (MAyEP) a fin de implementar estrategias comunes para la resolución de la situación de las familias cartoneras; articulación con el Instituto Luis Pasteur para llevar adelante jornadas de vacunación y castración de mascotas, así como también seguimiento veterinario de equinos; articulación con el área de Control de Plagas (MAyEP) para coordinar tareas de desratización del predio; articulación con el Ministerio de Salud a fin de instalar una Unidad Sanitaria Móvil en el barrio en forma periódica; articulación con el Área de Salud Ambiental (Min. Salud) en lo que respecta al diagnóstico actual de la situación de las familias ya relocalizadas a través de la encuesta de autopercepción de salud; articulación con UPE de Construcción Ciudadana y Cambio Cultural en lo que respecta a la sensibilización y capacitación en materia de manejo de residuos; articulación con Dirección General de Emprendedores a fin de pensar alternativas tecnológicas para los medios de producción de las familias cartoneras; articulación con Ministerio de Desarrollo Social a fin de realizar un seguimiento de las situaciones familiares que requieren de asistencia alimentaria.

4.3.2.2. Transformaciones institucionales, transformaciones territoriales: el organigrama de la UPE y el Camino de Sirga liberado.

La complejización de la mirada, la emergencia de nuevas tareas y la construcción de nuevos dispositivos territoriales para el abordaje de las relocalizaciones de acuerdo a los principios rectores que se señalaron en el protocolo, tuvieron su correlato en la reorganización interna de *la UPE*.

"[Nuestra organización] escapó bastante a la lógica institucional (...) Primero que nos inventamos nuestros roles, definíamos con quién queríamos (...) la división en el pre y post se fue dando con el tiempo, pero al principio éramos el equipo social y hacíamos lo que queríamos. Entonces, nos dejó manejar criterios propios (...) podíamos tratar de correr los márgenes, de ir probando". (Entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, 11/11/2015).

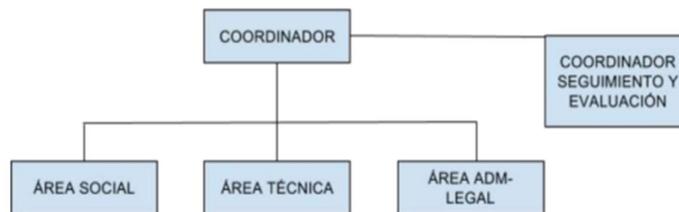
Resulta interesante abordar ese proceso de maduración y su traducción en la estructuración interna de la UPE. Si bien la UPE existía desde el 2010, y contenía misiones y funciones adjudicadas tras la conformación de ACUMAR y los lineamientos del PISA, como bien menciona una de las entrevistadas, en sus orígenes y en un intento de trascender la lógica operativa del área, se trató de inventar - en diálogo con la experiencia territorial - las tareas y roles del equipo. Con el protocolo se obligaba a las unidades ejecutoras a materializar en su estructuración interna el aprendizaje acumulado y la perspectiva de abordaje que estos procesos exigían.

"La creación de un marco institucional adecuado para llevar adelante una relocalización requiere la conformación de entidades responsables que atiendan de manera integral a cada una de las etapas y principios rectores para una relocalización socialmente responsable. Para ello resulta necesaria la creación de una Unidad Ejecutora la cual deberá estar conformada por profesionales de todas las dimensiones involucradas. Asimismo, se deberá conformar la comisión de monitoreo,

coordinada por profesionales especialistas en evaluación de programas e integrada por representantes de todos los actores implicados. Cabe señalar que la Unidad Ejecutora contará con la supervisión de la gerencia general del IVC de modo de garantizar la articulación efectiva de todas las áreas del organismo involucradas en el proceso” (IVC, 2015a: p.7).

La integralidad quedaba reflejada no sólo en las áreas que conformaban *la UPE* (Imagen N°8) sino también en el requerimiento de equipos interdisciplinarios y profesionales especializados. El protocolo reivindicaba el saber dirigido a la especificidad y el tipo de intervención, por lo que se sugería que los equipos estén integrados por profesionales de las ciencias sociales con experiencia en trabajo comunitario territorial; profesionales del urbanismo con experiencia en el hábitat popular; profesionales de las disciplinas jurídicas con experiencia en trabajo con sectores populares (Abogados/as, Lic. en Ciencias Políticas, entre otras). A su vez, señalaba el tamaño del equipo asociado a las escalas del problema estableciendo que el número de profesionales y especialistas debía ser proporcional a la cantidad de barrios y de hogares a relocalizar, la escala de la población receptora y de la población que permanece en el barrio sin relocalizar, y la distribución de tareas en el territorio (IVC, 2015a: p.8).

Imágen N°8. Organigrama de la Unidad Ejecutora.



Fuente: IVC (2015a).

Quedaban así planteadas, sistematizadas y cristalizadas algunas *batallas* del equipo social: la padecida desproporción numérica; la importancia de la integralidad en el abordaje;

la necesaria coordinación al interior del IVC a partir de exigir la injerencia de la Gerencia General, entre otras.

Nos interesa a continuación, a partir del uso de imágenes satelitales, analizar las transformaciones territoriales sucedidas en el período que aborda esta tesis. En primer lugar, la imagen N° 9 y la imagen N° 10, muestran el abrupto crecimiento de la Villa. Tal como explicamos en el Capítulo 3, se puede visualizar la construcción del conjunto de viviendas en Zavaleta. Sin embargo, si bien se mantienen las trazas de las calles que vinculan la villa con el resto de la ciudad, cabe resaltar la ocupación de los intersticios y particularmente la ocupación de la zona de la Sirga. A su vez, se puede observar la liberación del CDS a la altura del Puente Alsina, a partir de los desplazamientos de las familias que vivían en el Asentamiento El pueblito.

Imagen N° 9. Villa 21.24 (12 de abril 2000)



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth

Imagen N° 10. Villa 21.24 (16 de noviembre 2012).



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth

Ahora bien, si hacemos zoom y nos adentramos en la zona del meandro, las imágenes a continuación muestran el espacio liberado a partir de las demoliciones realizadas entre el 2013 y el 2015 (Imagen N°11) y la parqueización del CDS en el centro del Meandro Imagen N°12).

Imagen N° 11. Sector 1 del Camino de Sirga en la Villa 21.24 (7 de noviembre 2016).



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth

Imagen N° 12. Sector 1 del Camino de Sirga en la Villa 21.24 (8 de mayo 2019).



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth

Por último, la siguiente imagen muestra la liberación del CDS en el punto extremo de la Villa y su conexión con el área parquizada a la altura del Puente Alsina y el avance en la construcción de los nuevos conjuntos urbanos dentro del perímetro de la Villa, a partir de la sanción de la ley N° 5172.

Imagen N° 13. Sector 2 del Camino de Sirga en la Villa 21.24 (13 de abril de 2020)



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth

Capítulo 5. Reflexiones finales

La tesis se propuso analizar cómo la liberación del CDS en la Villa 21.24 incorpora los conflictos y particularidades del territorio a “liberar”. En esa clave se estudiaron las cristalizaciones institucionales resultado de esa experiencia. El objetivo principal radicaba en analizar el proceso de territorialización de las políticas públicas a partir de la identificación de los dispositivos institucionales que requiere, las lógicas y resultados que produce. Los objetivos específicos de la investigación eran, en primer lugar, describir el caso de estudio a partir de la contextualización de la Causa Mendoza en la CMR y del conjunto de programas y políticas habitacionales desplegadas en la Villa 21.24. En segundo lugar, identificar los actores relevantes del proceso, indagando en las representaciones que tienen del territorio y qué discursos y prácticas se configuran en función de ello. En tercer lugar, identificar los hitos que han puesto en diálogo la experiencia territorial en la Villa 21.24 y el proceso de institucionalización para la totalidad de la CMR.

El interés que orientó la investigación fue indagar la incidencia del territorio, del conflicto y de los recursos de la trama de poder territorial en el devenir de las políticas públicas, fundamentalmente de aquellas que tienen como objetivo la transformación de un territorio en particular. En este caso, se trató de un territorio que fue históricamente desvalorizado por su localización al borde del Riachuelo y por lo tanto, por la exposición a inundaciones y el grado de contaminación del río; posteriormente, revalorizado en el marco de un fallo judicial para el saneamiento del mismo y finalmente, reconocido como habitado.

En la presente investigación sostenemos que la territorialización de la orden de liberación del CDS, por un lado, incorporó nuevas cuestiones socialmente problematizadas a la Causa Mendoza; y por el otro, complejizó el entendimiento y abordaje de dichas cuestiones emergentes. Esto es así porque en el territorio se ponen a prueba y reorientan las hipótesis iniciales de las políticas públicas, puesto que se insertan en un entramado de actores distinto,

que se articula sólo en parte con el entramado actoral del diseño de las mismas. Es decir, entran en tensión acuerdos y representaciones, ya que en el territorio se pone en juego el poder de quienes encuentran en la implementación de la política pública una oportunidad para reorientar la acción. En ese sentido, el proceso de territorialización - en tanto oportunidad para complejizar las cuestiones que se incorporan, para captar las singularidades del caso- derivó en nuevos dispositivos de institucionalización.

Tal fue el caso del “Protocolo base para el Diseño e Implementación Socialmente Responsable de Procesos de Relocalización Involuntaria de Población”, que se cristalizó en la experiencia de la Villa 21.24 aunque requiere ser interpretado como sedimentación de experiencias anteriores y en su capacidad de modificar las reglas para el resto de la CMR.

En lo referido a nuestro caso de estudio, los desplazamientos masivos e involuntarios de las personas que habitaban a la vera del Riachuelo, no fueron considerados como cuestión desde el inicio. La “inserción” de los objetivos iniciales de la política pública en el territorio y el nuevo entramado de actores e interacciones que eso trajo aparejado, complejizaron el entendimiento de la liberación del CDS por parte de los encargados de su implementación y habilitaron, mediante la incorporación de diversas formas de representar los desplazamientos en el territorio y la otredad, transformaciones en las formas de abordar esos desplazamientos.

A lo largo de la tesis hemos evidenciado que las diversas representaciones sobre el territorio de referencia fueron objeto de disputa y justificaron un repertorio limitado de acciones. En el marco de las interacciones entre los actores, las representaciones iniciales se modificaron. Aquellas asociadas al territorio como objeto de dominación y escenario de intervención, al menos inicialmente a partir de la judicialización del conflicto ambiental, interpretaron los desplazamientos como erradicaciones, como eliminación de obstáculos, como simples mudanzas. Al mismo tiempo, el territorio como espacio de vida para las organizaciones barriales y para las familias, supuso la interpretación de los desplazamientos

como rupturas. Las múltiples significaciones de los desplazamientos y la incorporación de las tensiones en torno a cómo llevarlos a cabo, derivaron en nuevas maneras de representar el territorio emergente de las interacciones entre el poder ejecutivo, el poder judicial y los/as afectados/as. En ese sentido, para los funcionarios urgidos por cumplir los plazos exigidos por el juzgado, el territorio se entendía como la fuente de conflictividad. En el caso del equipo territorial de la UPE y los/as abogados/as defensores, el territorio se entendía como el espacio de oportunidad para visibilizar el tejido de redes, para el diseño y ejecución de estrategias, para la producción de conocimiento situado que permita un entendimiento de esas resistencias y *mejorar el abordaje de las relocalizaciones*. Para el colectivo organizado de los/as afectados/as, el territorio significó también el espacio de resistencia. Por ello, es que sostenemos que el territorio puso en cuestión algunos supuestos básicos del diseño inicial de la política de saneamiento del Riachuelo, específicamente de la limpieza de márgenes, la reurbanización de villas y asentamientos y la liberación del CDS como solución.

El capítulo 2 abordó los primeros años de la Causa Mendoza, atendiendo fundamentalmente a la emergencia de la demanda de saneamiento del Riachuelo en clave ambiental y su ingreso en la arena judicial. La recurrencia al Poder judicial como estrategia para la resolución del conflicto y la traducción de las demandas en un derecho que debía ser garantizado se ancló en un fenómeno más amplio de judicialización de los conflictos urbanos y ambientales en América Latina. Sin embargo, esa estrategia requiere ser comprendida a la luz de los diferentes usos de la CMR y el recorrido errático de las políticas orientadas al saneamiento y gestión de la misma. En ese marco, reconocemos la capacidad del Poder Judicial de legitimar simbólicamente la demanda por el saneamiento integral de la Cuenca, nominar el problema, establecer prioridades, introducir actores, fijar plazos y obligaciones, fundamentalmente al Poder Ejecutivo. La incorporación de actores por parte de la CSJN se evidenció en la división del seguimiento de la causa en el Juzgado Federal de Quilmes a

cargo del Juez Armella y en la búsqueda por estructurar un proceso judicial inclusivo que promoviera la participación de los/as habitantes. Para ello se conformó un cuerpo colegiado compuesto por el Centro de Estudios Legales y Sociales, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, la Defensoría del Pueblo de la Nación, Greenpeace y la Asociación de Vecinos de La Boca. Cabe mencionar que dicha inclusión se restringió a acciones de contralor.

En relación a la nominación del problema, la CSJN estableció como prioridades del accionar de los condenados: la contaminación industrial, la remoción de los basurales y la limpieza del cuerpo de agua y los márgenes. La delegación del proceso de ejecución de los temas relativos a la reparación de daño ambiental colectivo en el Juez Armella significó que éste imprima sus propios intereses, representaciones, lógicas y reglas al proceso. En Julio del 2009, el Juez introdujo la figura del CDS para delimitar una acción dentro de la limpieza de márgenes. Los efectos del recurso judicial inauguraron un nuevo territorio de intervención. El CDS se configuró como espacio delimitado y administrado, objeto de la intervención estatal para su reconversión en un área parquizada. En este período predominó una concepción del territorio, entendido en clave de dominio y posesión como escenario de operaciones. Esta impronta, junto con la referencia indistinta a los conceptos erradicar - desalojar y el tratamiento de la población habitante de los márgenes como obstáculos al desarrollo de la manda, habilitaron amplios márgenes de interpretación y el despliegue de desalojos violentos y forzados, por parte del Ejecutivo Local, al momento de iniciar las relocalizaciones en CABA.

Las primeras respuestas institucionales al Fallo y las órdenes del Juez Armella fueron la creación de la ACUMAR y la conformación del PISA en el 2010, que condensó la política ambiental del organismo para la concreción del saneamiento de la Cuenca. El Fallo a su vez, supuso la redistribución de responsabilidades y competencias entre el Ejecutivo Nacional, Provincial y de CABA. En términos generales, podemos señalar que el ingreso en la arena

judicial de la demanda de la Causa Mendoza supuso una reconfiguración institucional a partir de la distribución de obligaciones dentro de los poderes ejecutivos, con jurisdicción en la cuenca, abocados al diseño de políticas y el ajuste de los dispositivos e instrumentos disponibles. La judicialización permitió ejercer una influencia política y dinamizar procesos, en tanto obligó a la acción. Pero también significó la introducción de nuevos conflictos como se evidenció en la orden de liberación del CDS mediante la gestión de los desplazamientos de la población radicada en la ribera.

En el capítulo 3 analizamos la territorialización de dicha manda en la Villa 21.24. Sostenemos que el proceso de territorialización, al igual que la juridificación del conflicto, significó la incorporación de nuevos actores y la puja por la nominación del problema, la redefinición de las prioridades y de los recursos del territorio, y por ende la disputa por la reorientación de la política pública. El análisis de las demandas territorializadas, nos permitió poner en cuestión la "sectorialidad" de la judicialización de las políticas públicas e iluminar la singularidad de los problemas en el territorio y la complejidad de sus causas. A lo largo de la presente investigación se evidenció un consenso en la nominación del problema en torno a la contaminación del Riachuelo y la necesidad de proceder en el saneamiento del río. Sin embargo, al adentrarnos en el estudio de la territorialización de la manda judicial se identificó que los actores implicados asociaron diversas (e incluso contrapuestas) causas a dicha contaminación y por ende, señalaron distintas líneas de acción para subsanarlo.

La territorialización de la orden de liberación del CDS en la Villa 21.24 tuvo un efecto politizador, reactivó la memoria organizativa de algunos/as vecinos/as, quienes cuestionaron los modos de proceder del Ejecutivo y la legitimidad de la manda e iniciaron un proceso de organización que terminó de consolidarse con la conformación de un CDD. A su vez, dicho cuerpo convocó y buscó apoyo en organizaciones territoriales y organismos defensores que formaban parte del Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la

Defensa.

Respecto a las representaciones del territorio, frente a la comprensión del territorio como objeto de intervención, espacio geográfico des-subjetivado, reducible a una foto de Google Earth, a un GANTT o un plano a rediseñar y susceptible de ser administrado, se evidenció por parte de los actores de la trama territorial una significación del territorio como barrio, como espacio de vida y de la cotidianidad. Esto supone comprender las relocalizaciones desde otra óptica, lejana a la noción logística o a una serie de operativos que redundarían en una obvia mejora de las condiciones de vida. Las relocalizaciones- particularmente a un barrio alejado del barrio actual- significaban además de algo impuesto, una ruptura de la vida cotidiana, de los vínculos, de la propia historia en el barrio. Y en ese sentido, suponían múltiples incertidumbres y temores⁵⁶.

La acción pública es una práctica de poder, indisociable por tanto de las relaciones de dominación, legitimación y resistencia. En esa clave, observar al Estado y los actores que asocia para la regulación de los problemas sociales es indispensable para la caracterización de esos actores y la comprensión de sus relaciones. La tesis analiza el conflicto en tanto relación de fuerza pero también como repertorios argumentativos y de acción utilizados por los actores en un intento por interpelar a otros y producir reposicionamientos. En ese sentido, evaluamos en cada capítulo, el conjunto de estrategias que desplegaron los actores y los efectos que tuvieron en los otros. Respecto de los actores territoriales evidenciamos que sus estrategias fueron la agremiación y organización como actor colectivo y la puja por la creación y consolidación de espacios de interlocución con los actores institucionales. Pero cuando estas estrategias mostraron sus limitaciones, apuntaron al desborde de los canales establecidos por el Poder Ejecutivo, a partir de la apelación al Poder Legislativo mediante la presentación de leyes; la reinserción del conflicto en la arena judicial por medio de

⁵⁶ Para profundizar en los matices de las interpretaciones y “oportunidades” de las relocalizaciones en los vecinos y vecinas, consultar Scharager (2017, 2019) y López Olaciregui (2019).

presentaciones judiciales, y cuando no, el bloqueo en el acceso al barrio y la movilización en el espacio público apostando a la visibilización y masificación del conflicto. En este sentido es que sostenemos que el territorio fue también para estos actores el lugar para la organización y para la resistencia.

El CDD y los organismos defensores cuestionaron los modos de proceder y accionar del Ejecutivo, exigiendo y reactualizando las demandas por la participación, la representación, el acceso a la información y el reconocimiento como parte del proceso más allá del Cuerpo Colegiado. En el marco de estos cuestionamientos y estas demandas (resistidas inicialmente tanto por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial), la Villa 21.24 fue pionera en dos grandes conquistas que luego empezaron a regir para todos los barrios en los que se debían ejecutar relocalizaciones: por un lado, el reconocimiento de los cuerpos de delegados como órganos de representación y actores de interlocución con el Estado; y por el otro, la conformación de espacios de diálogo entre el Ejecutivo y los/as afectados/as, que terminaron denominándose “Mesas de trabajo”.

La conquista del reconocimiento como órgano de representación y la conformación de un espacio de interlocución permitió el posicionamiento de otras demandas que venían configurándose a la luz de las relocalizaciones ejecutadas por el Poder Ejecutivo Local a lo largo del 2010 y el 2011. Recién en el marco del proceso de territorialización de la manda en la Villa 21.24 se retomaron con fuerza las demandas vinculadas a la problemática habitacional y la necesidad de establecer reglas básicas ajustadas al derecho, logrando reorientar algunos aspectos del proceso e incorporar determinadas particularidades del territorio a liberar. Por un lado, el IVC pretendía ejecutar las relocalizaciones de acuerdo al orden de avance en el trazado del CDS, continuando por los *laterales de la villa*. Sin embargo, tras el proceso de demarcación y el censo se produjo una ruptura con la concepción homogénea y “vacía” de *la Sirga*. En este marco, se retomaron dos grandes discusiones. Por

un lado, las relativas al tipo de solución habitacional y por otro lado, las asociadas a una relectura del criterio de riesgo ambiental, las demandas de implementar un abordaje singular y urgente de la situación habitacional de las familias *dentro y fuera de la sirga* y el planteo por la reurbanización, más allá de las relocalizaciones. Así se logró en la Villa 21.24 fijar casos prioritarios dentro y fuera de los 35 metros y realizar un segundo censo más allá de los 35 metros. Esto significó también la incorporación de nuevos problemas. Por un lado, el censo relevó solo viviendas, sin determinar sus usos residenciales ni contemplar los comercios dentro de *la Sirga* (lo cual posteriormente instaló la discusión en torno a las actividades económicas de las familias y los riesgos de empobrecimiento que significaban las relocalizaciones). Por el otro, la ampliación de la línea de demarcación introdujo el problema del déficit de viviendas, posteriormente agravado por el paso del tiempo y las transformaciones en la composición familiar de los hogares censados, la aparición de familias no censadas, etc.

Esta tesis también indagó los reposicionamientos de los actores, cómo la interacción y estrategia de unos modifica el accionar del resto. La participación de los/as afectados/as y el desarrollo de las mesas fue un punto de tensión. Tanto el Juzgado como el IVC reconocían la participación de los/as afectados/as como un obstáculo, puesto que su presencia suponía alterar los tiempos de ejecución, introducir demandas y solicitar modificaciones en la forma de desarrollar la política. Respecto del juzgado, evidenciamos que su accionar en la búsqueda por atender - y contener- las resistencias y las demandas territorializadas, cobró algunos matices, presentó marchas y contramarchas. Si bien inicialmente el Juez Armella emitió una resolución orientada a restringir la participación de la DGC y reforzó las resoluciones que ordenaban el patrullaje de la Sirga, se evidenció luego una jerarquización de la demanda habitacional a partir de una priorización de la política de relocalizaciones dentro del Plan de reurbanización. A su vez, a las tareas de remoción y limpieza, se le anexaron tareas de concientización, que obligaban al Poder Ejecutivo a desplegar trabajo de campo orientado a

concientizar a los/as afectados/as sobre la obligatoriedad del cumplimiento de la orden de liberación de la sirga, a la vez que persuadir respecto a los beneficios de las relocalizaciones. Encontramos aquí también un viraje discursivo que refiere a los/as habitantes ya no como obstáculos sino como afectados/as y como sujetos de derechos.

El capítulo 4 indagó la complejización de la trama institucional, tanto en lo relativo a los actores que conforman las unidades burocráticas como en relación a los dispositivos institucionales y procedimientos que se fueron construyendo para gestionar los desplazamientos.

La adjudicación del seguimiento de la manda al Juez Rodríguez, tras la remoción del Juez Armella, imprimió cierta flexibilidad a la exigencia de los cumplimientos de los plazos en la ejecución de los desplazamientos. El cambio de gestión en el IVC a principios del 2013, junto con el cambio de composición de la UPE, significaron un punto de inflexión puesto que reconfiguraron prioridades y alteraron las estrategias de abordaje de los desplazamientos. El modelo de gestión implementado entre el 2010 – 2012 presentaba limitaciones para avanzar en el cumplimiento de la manda en la Villa 21.24. La interacción con los actores sociales estaba fuertemente deteriorada, las mesas de trabajo estaban suspendidas, no se permitía el acceso al barrio y el conflicto se trasladaba a las calles a partir de las recurrentes movilizaciones del CDD frente a la falta de respuestas del IVC. Para la nueva gestión era una prioridad producir un viraje en la estrategia de gestión de los desplazamientos, en un contexto en el que se estaba finalizando la construcción de viviendas nuevas. Para comprender ese viraje en la estrategia, nos adentramos en el análisis de la trama institucional y en las múltiples caras del IVC. En los funcionarios del organismo primaba una representación modélica del territorio, como mero escenario de la implementación y ejecución de lo planificado. En ese sentido, es posible reconocer cierta continuidad con el Poder Judicial, respecto a la comprensión de los/as afectados/as y los actores sociales como obstáculos cuyas

demandas excesivas suponían un conflicto permanente. Las prácticas y acciones pendularon entre el ejercicio de la fuerza y la concesión de demandas. Identificamos una combinación entre discursos asociados al pragmatismo del hacer que justificaban el accionar del Ejecutivo a partir de la existencia de un *mandato externo* exigido por el Poder Judicial, con la apertura de espacios de interlocución que permitieran la construcción de consensos y atenuaran las acciones de bloqueo por parte de los actores organizados en el territorio. En esta clave es que se reeditaron discursos que apuntaron a la conciliación de intereses, invocando una lógica de equipo y trabajo mancomunado entre vecinos/as, organizaciones, organismos y el IVC, puesto que el objetivo era el de la preservación de la paz. A estas estrategias se le incorporaron también el vaciamiento de los espacios de interlocución (fundamentalmente a partir de la dilatación en las respuestas; la adjudicación de las competencias a otros organismos o la responsabilización a los límites que impone la propia burocracia); el incumplimiento de los acuerdos asumidos o directamente, la suspensión de las mesas.

Al adentrarnos en los repertorios argumentativos y las prácticas de las trabajadoras territoriales, encontramos múltiples diferencias y matices. En primer lugar, la comprensión del territorio como espacio habitado, significado, vivo. Antes que escenario de implementación, se trataba del locus de la planificación. El territorio, era entendido como el lugar de la trama y del desentramar, de planificar y organizar. Era el espacio para el ejercicio de la trampa, la trinchera política que permitía construir relaciones con los distintos actores sociales para redireccionar la política; para poner en diálogo *el barro* y la institucionalización. En este sentido es que entendemos *las trampas* como la gestión desde los márgenes, como esa gestión del intersticio, de la porosidad del Estado. No se trataba de ejercer un rol de mera mediación o transmisión de mensajes sino de un ejercicio activo del rol centrado en la construcción de estrategias que permitieran el reconocimiento de esa interlocución entre actores, que captaran - y procesaran a partir de sus márgenes de

autonomía - los ruidos, los conflictos. El protocolo como batalla de las trabajadoras de trincheras condensaba el aprendizaje del arte de gestionar, de entender su propia posición y rol en el Estado.

A su vez, el protocolo se institucionalizó a partir de la experiencia de la Villa 21.24 y luego se volvió referencia para el resto de la CMR. El proceso de territorialización en la Villa 21.24 presentó particularidades que alteraron el devenir de la política de relocalizaciones y el protocolo es un dispositivo que condensa esa experiencia, trascendiendo la escala barrial, entendiendo las particularidades e institucionalizando abordajes para fortalecer respuestas en términos de derechos.

La tesis estudió la creación del “Protocolo” en tanto dispositivo institucional derivado y a la vez “posibilitador” de la territorialización, haciendo foco en dilucidar qué reconfiguraciones y reorientaciones de la política de relocalizaciones cristalizó y qué nuevas reglas habilitó para futuras relocalizaciones.

En primer lugar, señalamos que el protocolo incorporó las demandas de participación y acceso a la información, instituyendo los órganos y cuerpos de representación y los espacios de interlocución entre el Estado y los/as afectados/as. El foco en las tareas y dispositivos para la inserción territorial progresiva del Estado, junto con la identificación de las relocalizaciones como proceso, buscó suturar el desencuentro inicial y limitar la discrecionalidad en el accionar de las autoridades de aplicación de las órdenes de relocalización.

En segundo lugar, el protocolo reflejó una complejización del contenido de la política de saneamiento en varios sentidos: en la comprensión y lectura del territorio; en la comprensión de las relocalizaciones como proceso; en el reconocimiento de la multidimensionalidad del hábitat y en consecuencia de los abordajes, institucionalidades y dispositivos que esto exige.

Todo ello, junto con la experiencia de las mudanzas ejecutadas, permitió evidenciar cómo se fueron incorporando herramientas para la gestión de las múltiples temporalidades. Si en la arena judicial y en las respuestas iniciales por parte del Ejecutivo, había primado la lógica de los tiempos administrativos y la estructuración de las acciones y plazos en función de los avances de obras; en el protocolo se evidenció el registro de otras temporalidades que tienen incidencia y deben ser contempladas para la gestión de las relocalizaciones masivas involuntarias. Emergieron así: tiempos sociales; tiempos barriales, tiempos reales, tiempos planificados; apareció el dinamismo del territorio y la necesidad de actualizar los datos censales de la población, de construir ajustes progresivos a las planificaciones; de construir herramientas para la gestión de las singularidades, de las incertidumbres y las voluntades. En este sentido, los dispositivos de la territorialización se multiplicaron. A las mesas de trabajo se sumaron los talleres pre mudanza, la presencia permanente de equipos territoriales en el barrio; las asambleas post mudanza.

Por último, vemos como la incorporación de las demandas territorializadas y la condensación de los aprendizajes producidos en el marco de la experiencia, se expresaron también en la estructura organizacional. El protocolo evidenció el pasaje de la UPE de área ad hoc al diseño de un organigrama con su correspondiente distribución de roles, misiones y tareas dentro de la unidad.

“El territorio te permite entender que la informalidad es la regla (...) No hay proceso territorial que puedas encasillar administrativamente (...) El territorio manda”, decía una de las trabajadoras territoriales en el marco de la entrevista.

Como hemos mencionado, la gestión desde los márgenes, esa pisada territorial del equipo de la UPE, supuso un ejercicio de traducción permanente de las diversas representaciones del territorio y de visibilización política de la desigualdad en el acceso a las decisiones de política pública. Esta posición, permitió el entendimiento de los

desplazamientos como rupturas de la cotidianeidad de los/as afectados/as, de sus historias, de los tejidos sociales, elemento desconocido si es mirado desde el momento del diseño de la limpieza de los márgenes. A su vez, permitió captar la tensión y desfasajes entre los objetivos y prioridades del IVC y los/as afectados/as.

Captar estos deslizamientos, idas y vueltas, maduraciones y complejidades en el análisis del proceso de territorialización implicó alejarnos de matrices de análisis que producen una lectura del territorio y la construcción de políticas públicas en clave binaria (informalidad / formalidad; grados de institucionalización; improvisación - política ad hoc / planificación - preconstitución de marcos jurídicos que contengan). Asumimos que dichas entradas al estudio de políticas públicas refuerzan una noción lineal del proceso de configuración y reconfiguración de las mismas, que si bien incorporan la noción de conflicto lo realizan desde una mirada normativa, con efectos estigmatizantes respecto de aquello que sucede en el territorio (fuera de lo previsto en el diseño). Improvisación, marcos jurídicos e institucionalidad ad hoc, parecieran referir a una posición que observa y analiza la política pública desde la cima, donde se presenta cierta linealidad hacia un grado correcto de planificación, de plazos a cumplir y respuestas a gestionar. Consideramos que justamente es la trama territorial, es decir la existencia de otros actores disputando sentidos y ejercicios al momento de la implementación, la que tiene capacidad de actualizar abordajes y definiciones, de exigir modificaciones en el estilo de gestión estatal (Oszlak, 2014). La noción de imposición externa es justamente lo que llamamos trama - disputa; es desde el territorio, en esa interacción, contexto de negociación y marco de relaciones de poder, en el que se dirimen sentidos y se reconfiguran las políticas públicas. Es ese el desarrollo del conflicto.

La ruptura con la lectura secuencial de los modelos de implementación de política pública y la adopción de una estrategia interactiva de análisis asociada a la noción de acción pública, nos permitió captar las particularidades, reconfiguraciones y reorientaciones del

proceso de liberación del CDS en la Villa 21.24, alejadas de una concepción anclada en la lógica de desvíos, ineficiencia o insuficiencia. A su vez, adoptar un enfoque institucional que haga énfasis en las fisuras del Estado, comprendiendo su accionar cotidiano y entramado burocrático como atravesado por los conflictos y múltiples intereses, nos permitió situarnos en los márgenes y estudiar las prácticas de las trabajadoras territoriales, alejadas de las lecturas binarias (formalidad / informalidad), captando los grados de autonomía de lo territorial, en tanto reorientación de lo que viene dado.

Nuestra propuesta fue indagar en las sinuosidades extrañas a la lógica burocrática, en las jerarquías enredadas, cruzándolo con el amontonamiento de roles (y arenas), a partir de desmenuzar el sistema de actores y la objetivación de interrelaciones. Se trató de sustituir el análisis de la implementación en clave de secuencia cronológica por la red de actores, de problemas, de técnicas de intervención; indagando cómo coexisten formas de movilización y acción colectiva distintas, que de manera continua discuten y construyen los problemas emergentes, evalúan acciones pasadas, reconfiguran problemas públicos, influyen las instancias decisionales, experimentan nuevos instrumentos e incluyen y excluyen socios. (Lascoumes y Le Gales, 2014)

Las nociones de sedimentación y complejización resultaron útiles para analizar el proceso de territorialización de la manda de liberación del CDS en la Villa 21.24 y su relación con los procesos de institucionalización. Comprender el proceso de institucionalización como un fenómeno de sedimentación, nos permitió registrar cómo en el proceso de territorialización de la acción pública se agregan normas, procedimientos, reglas. Como la política pública, antes que un paquete de medidas transportable con mayor o menor grado de eficiencia en su implementación, es un milhojas, un proceso en el que se van agregando, acumulando, permaneciendo, alterando y modificando las instituciones, a la vez que se reorientan objetivos y se redefinen los problemas colectivos. La noción de

sedimentación a su vez, nos permitió captar la porosidad de las fronteras de las distintas arenas y registros que interactúan en la regulación de los problemas sociales y cómo la experiencia es acumulativa a la vez que ilumina el carácter procesual y las diversas formas de institucionalización.

Consideramos que el análisis del protocolo permitió iluminar ese fenómeno de sedimentación. Su configuración evidenció un proceso de maduración en tanto condensó las experiencias, interacciones y aprendizajes, como resultado de la gestión desde los márgenes y afirmó la porosidad del Estado y por lo tanto, de la interacción entre las tramas actorales y las arenas en las que fue circulando el conflicto.

A su vez, denota un proceso de complejización en tanto este dispositivo incorporó los nuevos problemas y demandas territorializadas en esa interacción de arenas, de lógicas, de tramas. El recorrido a lo largo de los capítulos y el análisis del protocolo permitieron dilucidar cómo en la interacción, la incorporación de demandas y la condensación de experiencias, emergen nuevas lecturas del territorio de referencia, del problema, apareciendo nuevas categorías, múltiples enfoques y nuevos y diversos dispositivos de gestión.

El análisis de la dimensión territorial de la implementación, la aproximación al caso de estudio desde la territorialización, entendida como complejización y la comprensión del territorio como el lugar de reorientación de las políticas públicas, supone una apuesta política en dos sentidos.

Por un lado, la potencia política de la organización territorial en tanto el proceso devela la capacidad de reconfigurar el devenir de las políticas públicas. En mis años de trabajo en el IVC, frecuentemente se escuchaba *“Si la mesa [en referencia a las mesas de trabajo o mesas de gestión participativa en los barrios] no está de acuerdo con esto, no va a salir” (...)* *“Yo no puedo hablar de otra cosa en la mesa hasta que no se destrabe este tema”*. Las demandas territorializadas dan cuenta del carácter abierto de las políticas públicas. Y por

ende de la posibilidad de modificación y apropiación del desarrollo de las mismas. La capacidad organizativa y el ejercicio de agencia por parte de los/as afectados/as por la orden de liberación (organizados colectivamente en el CDD) y los organismos institucionales que oficiaron como defensores de sus demandas en la Villa 21.24 ha logrado torcer el devenir de las relocalizaciones, *subir la vara del proceso*.

Por el otro, se pretende resaltar la potencia y fortaleza de la planificación territorial y la gestión en el territorio como forma de producir, construir y complejizar las políticas públicas. La producción de conocimiento desde el territorio, la gestión desde los márgenes y en las trincheras permiten abordajes integrales de los problemas y las causas, habilitando la construcción de soluciones multidimensionales.

El proceso de investigación nos ha dejado múltiples reflexiones y preguntas que pretendemos abordar a futuro, Fundamentalmente, nos interesa indagar en los efectos de la gestión de proximidad en relación a las tramas organizativas en los territorios. El siguiente testimonio de Luciana, nos ha dejado interrogantes.

“El Cuerpo de delegados quedó como único interlocutor barrial y el IVC ni hizo el intento de tratar de dividir. Estuvo clarísimo que había un solo interlocutor. Creo que eso marcó el proceso, sino me parece que el IVC suele ser más tramposo. Había un discurso muy armado y pensado que no mostraba grietas, después empezaron a mostrar más grietas, porque la relajaron, porque vieron otro tipo de interlocutores [en referencia a la confianza que generó el equipo territorial y cómo empezaron las peleas entre delegados/as en la mesa]. Tenían un nivel de estrategia muy consolidado. Y eso hizo que el IVC no pudiera ganar casi ninguna batalla. No quiere decir que el proceso sea de buena calidad, o sea hacía agua por todas partes. Pero las luchas puntuales que posicionaban los delegados, la siguen ganando”. (Entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, 23/05/2018)

La construcción de confianza que realizan los equipos territoriales ¿potencia o disipa el conflicto? ¿potencia o funciona como *aguantadero del mientras tanto de las políticas*? ¿qué tipos de gestiones de proximidad y equipos territoriales son potentes? ¿cuáles son los márgenes entre la escucha, receptividad y gestión de la porosidad y el *dejar hablar a los/as vecinos/as*? ¿Existen puntos de contacto entre la gestión de proximidad y la política de cercanía como estrategia de gestión para disipar los conflictos? La relegitimación del Estado a partir de la creación de nuevos mecanismos institucionales, ¿es un arma de doble filo para la resistencia y organización?

Bibliografía

Agüero Lavigne, M. L. (2018). Justicia y cuidado del ambiente. El caso de la contaminación de la cuenca del río Matanza-Riachuelo a la luz de la obra de Nancy Fraser.

Auyero, J., & Swistun, D. A. (2008). *Inflamable: Estudio del sufrimiento ambiental*, Buenos Aires: Paidós.

Azuela, A., & Cosacov, N. (2013). Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales: En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE (Santiago)*, 39(118), 149-172.

Balbi, F. A., & Boivin, M. (2008). La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno. *Cuadernos de antropología Social*, (27).

Bartolomé, J. L. (1985). Introducción: Las relocalizaciones masivas como fenómeno social multidimensional. *JL Bartolomé, Desplazados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas (págs. 1-7)*. Bs. As.: Ides.

Bordi de Ragucci, O. (1992). Cólera e inmigración, 1880-1900. *Editorial Leviatán, Buenos Aires*.

Brikman, D. (2016). ¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (6), 1-26.

Carman, M. (2015). Una mirada sobre cuerpos sufrientes: las relocalizaciones de villas ribereñas en Buenos Aires. *Antropología Social y Cultural del Uruguay*, 13, 65-74.

Carman, M., Olejarczyk, R., Ruete, R., Demoy, B. y López Olaciregui, I. (2020) “Caballos de Troya en la política pública: la producción y los usos de un protocolo de relocalizaciones” en Trentini, F., Guiñazú, S. y Carengo, S. (comp.) Más allá (y más acá) del diálogo de saberes: perspectivas situadas sobre políticas públicas y gestión participativa del conocimiento. San Carlos de Bariloche: IIDyPCa, CONICET – UNRN (en prensa).

Castañeda, V. (2012). El barrio obrero conocido como Villa 21-24 y Zavaleta. Una historia de dificultades, luchas y conquistas.

Catenazzi, A., & Da Representacao, N. (2009). Acerca de la gestión de la proximidad. *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: UNGS/Prometeo.*

Catullo, M. R. (2006). *Ciudades Relocalizadas: una mirada desde la antropología social.* Editorial Biblos.

Cravino, C., Catenazzi, A., Quintar, A., Da Representacao, N., & Novick, A. (2009). El retorno de lo político a la cuestión urbana.

CELS. (2008). La lucha por el derecho. Litigio estratégico y Derechos Humanos.

Chellillo, M., López, M. J., Royo, M. L., Sagasti, I. & Territoriale, A. (2014a). El “qué”. Las relocalizaciones en el marco de la causa Riachuelo y el derecho a la ciudad. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 4(6), 23-40.*

Chellillo, M., López, M. J., Royo, M. L., Sagasti, I. & Territoriale, A. (2014b). El “cómo”. Propuesta de un modelo de defensa para la causa Riachuelo. En *Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (6), 41-60.*

Das, V., & Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes: etnografías comparadas. *Relaciones Internacionales.*

Defensoría General de la Ciudad (2014) *Revista Institucional de la Defensa Pública de la*

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 4, no 6.

Duran, P., & Thoenig, J. C. (1996). L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique, 580-623.*

González Leandri, R. (2007). Saúde pública, funcionarios, e intelectuais na Argentina a finais do século XIX.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). Sociología de la acción pública. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.

Lipsky, M. (1980) Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. Nueva York: Russell Sage Foundation.

López Olaciregui, I. (2019). *Tensiones en la implementación de un programa de relocalización. La perspectiva de los actores involucrados en el caso de la Villa 26*. (Tesis para optar por el grado académico de Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Merlinsky, M. G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Fondo de Cultura Económica.

Merlinsky, M. G. (2016). Efectos de las causas estructurales en el largo plazo: la causa Riachuelo/Efeitos de casos judiciais estruturais no longo prazo: o caso Riachuelo/Long-term effects of structural cases: the Riachuelo case. *Revista Direito e Práxis*, 7(2), 397-420.

Merlinsky, M. G., Scharager, A., & Tobías, M. (2017). Recomposición ambiental y desplazamiento de población en Buenos Aires. Controversias sobre la liberación del camino de sirga en la cuenca Matanza-Riachuelo. *CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad*, 22(22), 53-72.

Motta, J., & Ochoteco, P. (2010, September). Intervenciones en el Hábitat de la población en situación de pobreza: Laboratorio Urbano Ambiental para la Villa 21/24 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de una gestión por asociación participativa y concertada. In *2 Congreso Iberoamericano de Teoría del Hábitat*.

Muller, P. (1998). La producción de las políticas públicas. *Innovar*, (12), 65-75.

Najman, M., & Fainstein, C. (2019) Lo nuevo con sabor a viejo. *¿Cómo pensamos las desigualdades, pobrezas y exclusiones sociales en América Latina?*, 131.

Nosetto, L. E. (2014). Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política argentina.

Offner, J. M. (2006). Les territoires de l'action publique locale. *Revue française de science politique*, 56(1), 27-47.

Olejarczyk, R., & Demoy, B. (2017). Habitar la trinchera: potencia y política en el Trabajo Social. *Ts. Territorios-Revista de Trabajo Social*, (1), 13-28.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 11-56.

Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3(5).

Oszlak, O., & O'donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.

Partridge, W. (1985). Reasentamiento de comunidades: los roles de los grupos corporativos en las relocalizaciones urbanas. *Bartolomé, L.(comp.) Relocalizados: Antropología Social de las poblaciones desplazadas. Ed. del IDES*, (3).

Perelman, P., & Fernández Rey, L. (2014). Análisis sobre el proceso de relocalización de los pobladores de las villas ubicadas en el camino de sirga de la cuenca baja del Matanza Riachuelo.

Perelmiter, L. (2016). Burocracia plebeya. *La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino. Buenos Aires: UNSAM Edita*.

Quintar, A., Cravino, M. C., & Cravajal, M. L. G. (2012). Participación y política. Discutiendo algunos sentidos y prácticas participativas en América Latina. *Otra Economía*, 5(9), 116-125.

Rodríguez, M. C., & Di Virgilio, M. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. *Caleidoscopio de las políticas territoriales Un rompecabezas para armar*, 17-47.

Scharager, A. (2017). *Cuando la justicia toca la puerta: relocalizaciones y política en una villa de Buenos Aires*. (Tesis para optar por el título de Magíster en Antropología Social). Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Scharager, A. (2019). *Judicialización, política y conflicto social. Resistencias y controversias en un proceso de relocalización de villas en Buenos Aires (2008-2018)*. (Tesis para optar por los títulos de Doctor en Ciencias Sociales y Doctor en Geografía). Universidad de Buenos Aires y Université François Rabelais de Tours), Buenos Aires - Tours.

Smulovitz, C. (2008). La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 48(190/191), 287-305.

Suriano, J. (1983). *La huelga de inquilinos de 1907* (Vol. 2). Centro Editor de América Latina.

Thoenig, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, volumen VI, número 1, 1er semestre de 1997, pp 19-37.

Thwaites Rey, M. (2005). Estado:¿ qué Estado?. *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, 21-41.

Documentos públicos consultados

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (2010a). *Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo*. Recuperado de: http://www.ACUMAR.gov.ar/pdf/PLAN_INTEGRAL_DE_SANEAMIENTO_AMBIENTAL_DE_LA_CUENCA_MATANZA_RIACHUELO_MARZO_2010.pdf

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. (2010b). Plan de Urbanización de Villas y Asentamiento Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, Convenio 2010. Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Plan->

Urbanizaci%C3%B3n-Villas-Asentamiento-Precarios-Riesgo-Ambienta-Cuenca-Matanza-Riachuelo.pdf

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. (2018). Informe final EISAAR Camino de Sirga del Barrio Villa 21-24. Recuperado de: <http://www.ACUMAR.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Final-Camino-de-Sirga-21-24-CABA.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010.

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2015a). Protocolo base para el Diseño e Implementación Socialmente Responsable de Procesos de Relocalización Involuntaria de Población.

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2018). *Informe final Censo 2017 - Villa 21-24*.

Ley N° 26.168. Creación de ACUMAR. Boletín Oficial del 05-dic-2006 Número: 31047.

Ley N° 3.947. Declaración de la emergencia social, urbanística, ambiental y sanitaria de la Cuenca Matanza-Riachuelo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 3796 del 22/11/2011.

Ley N° 5.172. Construcción de proyectos habitacionales para la relocalización de las familias de la Villa 21-24. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 4566 del 26/01/2015.

Ministerio Público Tutelar. (2011). *Informe de Veeduría del Relevamiento de los habitantes del Camino de Sirga de la Villa 21-24*. Asesoría Tutelar ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Tributario N°1.

Fallos y Resoluciones judiciales

“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), 2004.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2006). MENDOZA Beatriz Silvia y Otros C/ ESTADO NACIONAL y Otros S/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza -Riachuelo). <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/07/2007-07-20-Caso-Mendoza-Riachuelo.pdf>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2008). MENDOZA Beatriz Silvia y Otros C/ ESTADO NACIONAL y Otros S/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza -Riachuelo).

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2012). *Acta 19 de diciembre de 2012 en MENDOZA Beatriz Silvia y Otros C/ ESTADO NACIONAL y Otros S/ Daños y Perjuicios* (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza -Riachuelo).

Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes. (2009). Informe estado de avance. Recuperado de <https://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>

“MENDOZA, Beatriz Silvia y ots. c/ ESTADO NACIONAL y ots. s/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 07 de Julio de 2009

“MENDOZA, Beatriz Silvia y ots. c/ ESTADO NACIONAL y ots. s/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 03 de septiembre de 2009

“MENDOZA, Beatriz Silvia y ots. c/ ESTADO NACIONAL y ots. s/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y

Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 01 de octubre de 2009.

“MENDOZA, Beatriz Silvia y ots. c/ ESTADO NACIONAL y ots. s/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 10 de noviembre de 2009

“MENDOZA, Beatriz Silvia y ots. c/ ESTADO NACIONAL y ots. s/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 13 de diciembre de 2010.

ACUMAR s/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS”, de los autos principales nro. 01/09, caratulado “MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ ESTADO NACIONAL y otros s/ EJECUCION DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 21 de diciembre de 2010

ACUMAR s/ ORDENAMIENTO TERRITORIAL” de los autos principales No 01/09, caratulado: “MENDOZA, Beatriz Silvia y ots. c/ ESTADO NACIONAL y ots. s/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 28 de diciembre de 2010.

“MENDOZA, Beatriz Silvia y ots. c/ ESTADO NACIONAL y ots. s/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 03 de febrero de 2011

ACUMAR s/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS”, de los autos principales nro. 01/09, caratulado “MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ ESTADO NACIONAL y otros s/ EJECUCION DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 22 de febrero de 2011

ACUMAR s/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS”, de los autos principales nro. 01/09, caratulado “MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ ESTADO NACIONAL y otros s/ EJECUCION DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 28 de febrero de 2011

ACUMAR s/ Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios” de los autos principales nro. 01/09, caratulado “MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ ESTADO NACIONAL y otros s/ EJECUCION DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 01 de marzo de 2011.

ACUMAR s/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS”, de los autos principales N° 01/09, caratulado “MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ ESTADO NACIONAL y otros s/ EJECUCION DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 02 de mayo de 2011.

ACUMAR s/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS”, de los autos principales nro. 01/09, caratulado “MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ ESTADO NACIONAL y otros s/ EJECUCION DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 14 de julio de 2011.

ACUMAR s/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS”, de los autos principales nro. 01/09, caratulado “MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ ESTADO NACIONAL y otros s/ EJECUCION DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 27 de diciembre de 2011.

“MENDOZA, Beatriz Silvia y ots. c/ ESTADO NACIONAL y ots. s/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), Juzgado Federal de Morón, 12 de mayo de 2014.-

Páginas Web Consultadas

Fundación TEMAS. <https://www.fundaciontemas.org.ar/>

ACUMAR. Video de relocalizaciones. <http://www.ACUMAR.gob.ar/eje-social/ordenamiento-ambiental/habitat/villa-21-24/>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Avance en liberación del Camino de Sirga. <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/cumar/programas/construccion-del-parque-lineal>

Instituto de Vivienda de la Ciudad. Relocalización de familias en el Camino de Sirga.
<https://www.buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/integracion-de-los-barrios/camino-de-sirga>

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (23 de septiembre de 2013). Primera Relocalización 21.24. Facebook.
https://esLa.facebook.com/pg/IVCBuenosAires/photos/?tab=album&album_id=572330462821903&ref=page_internal

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (7 de febrero de 2014). Relocalización 21.24. Facebook.
https://esla.facebook.com/pg/IVCBuenosAires/photos/?tab=album&album_id=641973239190958&ref=page_internal

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (21 de mayo de 2014). Trabajo de campo ACUMAR. Facebook.
https://esla.facebook.com/pg/IVCBuenosAires/photos/?tab=album&album_id=691308984257383&ref=page_internal

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (4 de diciembre de 2015). Relocalización 21.24. Facebook.
https://esla.facebook.com/pg/IVCBuenosAires/photos/?tab=album&album_id=961975357190743&ref=page_internal

Documentos oficiales no publicados

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2013). Informe primera etapa de relocalización de las familias del Asentamiento Villa 21-24 en el Conjunto Urbano Padre Mugica.

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2014). Informe de gestión para la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2015b). Informe de gestión para la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2015c). Documento de evaluación de los talleres en la Villa 21.24.

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2015d). Documento previa tercera relocalización.