

La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21 - 24 ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción colectiva en torno al reasentamiento

Carla Fainstein

Licenciada en Sociología, Becaria interna CONICET, Instituto del Conurbano –
Universidad de General Sarmiento
Email: car.fainstein@gmail.com

Fecha de recepción: 13 de mayo de 2014
Aceptación final del artículo: 5 de octubre 2015

El Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo –diseñado por el ACUMAR luego de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia por la llamada “Causa Mendoza”-, determinó que las villas y asentamientos de los márgenes del río debían ser relocalizadas. En la Ciudad de Buenos Aires este proceso comenzó en el año 2011, con mucha lentitud, complejidades y disputas entre los afectados y los diversos niveles estatales intervinientes.

El artículo busca indagar sobre los conflictos y resistencias específicas presentes en el proceso de relocalización de la villa 21-24 del barrio de Barracas. En el mismo se tensionan fuertemente los intereses de los afectados por acceder a su derecho a integrar la ciudad y a una vivienda digna sin resignar el buen acceso a las centralidades urbanas que les otorga el barrio de Barracas, con los proyectos del Gobierno de la Ciudad que buscaron originalmente mudarlos a la Comuna 8 – compuesta por los barrios con peores condiciones en materia de vivienda, educación, salud, movilidad, etc.-.

Este trabajo presenta avances parciales de una investigación en curso sobre la participación y organización social en procesos de relocalización, considerando su enmarcamiento en un conflicto urbano - ambiental judicializado.

Palabras claves: *relocalización; judicialización; conflictos urbano - ambientales*

"The relocation of population on the towpath of the villa 21 - 24 ¿Eradication or integration to the city? Representations and repertoires of collective action surrounding the resettlements"

The "Integral Plan for the Sanitation of the Matanza – Riachuelo Bassin" –designed by the ACUMAR after the judicial sentence of the Supreme Court of Justice on the so called "Causa Mendoza"-, determined that the informal settlements on the river bank had to be relocated. In the city of Buenos Aires this process began in the year 2011, very slowly and with different complexities and disputes between the affected population and the different state levels intervening.

This paper looks to inquire on the specific conflicts and resistances appearing in the process of relocation of the villa 21–24 of Barracas neighborhood. In this case, the interests of the affected to access their right to integrate the city and to housing without resigning the good access to the city centralities that their current neighborhood provides comes strongly in tension with the projects of the local government. Those aimed originally to move this population to the Comuna 8 – composed by the neighborhoods with the highest deficit in matters such as housing, education, health and public mobility.

This paper presents partial advances from a current investigation about participation and social organization in relocations considering its framing in an urban - environmental conflict that has been judicialized.

Key words: *relocations, judicialization, urban - environmental conflicts*

Introducción

El presente artículo busca contribuir al análisis del proceso de relocalización de población de la villa 21 – 24 de Barracas -ubicada en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)- que se desarrolla a partir del fallo de la llamada "Causa Mendoza"¹. El mismo intimó a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)² a desarrollar un plan de saneamiento y para la mejora de la calidad de vida de los habitantes de ese área geográfica, coordinando las acciones de las tres jurisdicciones con competencia según la manda judicial: el Nacional, el de la Provincia de Buenos Aires y el de la CABA. El resultado de este proceso fue la

1 A los fines de este trabajo se entiende 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).

2 El ACUMAR es el organismo público que se creó en 2006 a partir de la Ley N° 26,168 que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en la región en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

elaboración del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la cuenca de los Ríos Matanza - Riachuelo que estipuló, entre otras muchas líneas de acción, la reubicación de los habitantes de los márgenes del curso de agua.

El énfasis del trabajo estará puesto en las formas de organización y participación de la población residente en asentamientos a la vera del Riachuelo en el marco de la orden de reubicación dada por el fallo judicial, tomando específicamente el caso de la villa 21 - 24 de Barracas. Consideraremos que la intervención del actor judicial con sus complejidades internas, incide en el desarrollo del proceso, presentando en el territorio la presencia de organismos de ese Poder con posiciones encontradas e incidiendo en el desarrollo de la ejecución de la sentencia.

En este sentido, buscaremos analizar la relación de esta población con los diversos niveles públicos con injerencia en el proceso, considerando las disputas en torno a los usos del suelo y al ordenamiento urbano que se ponen en juego. Suponemos que los repertorios de acción colectiva de los vecinos afectados a la relocalización se construyeron a partir y en confrontación o vinculación con la implementación de esta medida pública, intentando transformarla.

Al mismo tiempo, reconstruiremos las demandas y representaciones de los habitantes de la villa 21 - 24 involucrados en el traslado en cuanto al hábitat, el derecho a la vivienda y al ambiente y las significaciones que tienen para ellos.

Como plantean Antonio Azuela de la Cueva (2014) y Patrice Melé (2011), los conflictos urbano - ambientales poseen una determinada *productividad* multidimensional, es decir pueden generar consecuencias en diversos dispositivos institucionales y jurídicos, además de en el territorio y en la dimensión social. Buscaremos indagar sobre los discursos, intereses y categorías de los diversos actores que se “revelan” en el conflicto (Melé, 2003: 7). Es importante destacar que desde esta perspectiva el campo jurídico es un espacio (entre otros) en el que se despliega el conflicto, por lo que sus efectos deben pensarse como consecuencia de procesos más complejos. Las modificaciones repercuten en los marcos cognitivos que se utilizan para nominar los problemas, permiten forjar cambios en los arreglos y representaciones que definen el diferente grado de poder que tienen los actores sobre el territorio, y pueden también generar consecuencias sobre los dispositivos institucionales y jurídicos. Nos centraremos particularmente en los efectos territoriales, jurídicos y simbólicos del conflicto. Los primeros refieren a las formas de apropiación simbólica que hacen las poblaciones de sus territorios, que suelen reforzarse o modificarse a partir de los conflictos. Los efectos jurídicos, por otra parte, se relacionan con los modos en que diversos actores han realizado aprendizajes relacionados a las leyes y sus formas de aplicación. Los efectos simbólicos refieren tanto a los procesos de legitimación/ estigmatización que se generan en estos conflictos como a los marcos cognitivos jurídicos que adquieren

los involucrados y la selección/invisibilización de ciertos temas y actores (Merlinsky, 2013: 43).

Para esta indagación se utilizó una metodología cualitativa. Para ella se realizaron una serie de entrevistas semi- estructuradas y en profundidad a delegados de las manzanas afectadas por la relocalización y miembros de entidades estatales que los acompañaron durante la ejecución de la sentencia “Mendoza” Por otro lado, se realizó observación participante en las asambleas del barrio -a las que asisten los delegados así como el resto de los habitantes del “camino de sirga”- y audiencias públicas. Se tomará como recorte temporal el desarrollo del proceso hasta julio de 2015.

En estudios posteriores buscaremos explorar la perspectiva de de los habitantes que no ocupan roles de representación barrial, ya que consideramos que podemos encontrar diferencias en sus puntos de vista..

En un primer apartado describiremos y analizaremos algunas dimensiones del fallo de la Corte Suprema de Justicia sobre la “Causa Mendoza”, poniendo el foco en lo que respecta al camino de sirga del Riachuelo en la vera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Luego, describiremos una primera etapa en las relocalizaciones de los pobladores de la villa 21 – 24, los que fueron trasladados a los complejos habitacionales ubicados en la lejana Comuna 8. En un tercer apartado, indagaremos sobre los efectos de la intervención del Poder Judicial en el conflicto. En cuarto lugar, analizaremos las formas organizativas (y sus estrategias) que se desarrollaron en el barrio a partir de la causa, indagando las relaciones de los vecinos con las diversas agencias de Poder Ejecutivo local y del Poder Judicial local y nacional. En un apartado final, buscaremos definir las demandas vecinales puestas en juego en el conflicto y como las mismas fueron procesadas por los actores estatales. Por último, esbozaremos algunas conclusiones preliminares.

1 - La cuenca Matanza - Riachuelo y la “Causa Mendoza”

El caso a investigar se inscribe dentro de la llamada “Causa Mendoza”, y forma parte de un grupo más amplio de relocalizaciones a realizarse en toda la superficie que abarca la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR de ahora en más) incluidas en el fallo. Se trata del la mayor acción de este tipo efectuada en la Argentina después del conocido proceso de erradicación ocurrido en los años de la última dictadura militar (1976 y 1983).

El fallo sobre la causa corresponde a lala Corte Suprema de Justicia y fue emitido en el año2008. Coconstituyó un antecedente histórico en términos políticos y jurídicos, y dictaminó que debería desarrollarse un Plan de Saneamiento Integral para toda la cuenca que debía ser implementado de manera interjurisdiccional por el Gobierno Nacional, el de la Provincia de Buenos Aires, el de la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires y los de los catorce partidos del conurbano bonaerense atravesados por la CMR. Estipuló que debía garantizarse: la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, la recomposición del ambiente en todos sus componentes (aire, agua y suelo) y la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

La CMR ocupa una superficie de aproximadamente 2.238 km², y posee una población que, según proyecciones del INDEC (2003), habría alcanzado en 2013 los 5.300.000 de habitantes³ Según esa estimación, para ese año el 14% de la población del país residiría en ese área. En particular, se observa a lo largo del cauce de los ríos una sobreocupación del suelo costero, que se intensifica en los terrenos de la llamada “cuenca baja”⁴. Merlinsky (2013: 189) se refiere a la existencia en la cuenca de una fuerte *segregación espacial metropolitana* y de *injusticia ambiental*, ya que las posibilidades de acceso a un hábitat de calidad ambiental son marcadamente menores que en los territorios más alejados de la ribera. La CMR estaba altamente contaminada por residuos industriales y la proliferación de basurales ilegales (en el año 2009, el 96,4% de los hogares de la cuenca convivían con algún tipo de riesgo ambiental)⁵. Los procesos contaminantes se concentraban de forma desproporcionada en territorios de mayor relegación social y sobre la población con menor poder político y económico.

En el fallo, el ACUMAR fue intimado a desarrollar un plan de saneamiento ambiental para la cuenca. Es así como presentó en 2009 el PISA, que *“detalla los lineamientos a seguir en materia de gestión, prevención y control, destinados a recomponer y preservar la Cuenca Matanza Riachuelo”*⁶.

El superior tribunal delegó, en un primer momento, la implementación de la sentencia en el Juzgado Federal de Quilmes, cuyo titular, Luis Armella, concentró su accionar en una de las líneas del PISA, aquella vinculada a la intervención en el ordenamiento ambiental del territorio. Específicamente, el juez se centró en la “liberación” de los márgenes del curso de agua. Introdujo el viejo concepto de

3 ACUMAR (2009): “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Diciembre 2009”, Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2010febrero/01/01/010210PISA.pdf>

4 Se llama “cuenca baja” al sector correspondiente al sur de la Ciudad de Buenos Aires más los partidos de Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora en el Gran Buenos Aires.

5 Ministerio de Salud. Presidencia de la Nación (2009): “Informe de la Comisión de Trabajo para la Salud de la población de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2009julio/03/04/0307093completo.pdf>

6 Historia de ACUMAR (s.f.). Recuperado el 12 de mayo de 2015 de <http://www.acumar.gov.ar/institucional/31/historia-de-la-ACUMAR>

“camino de sirga”⁷ definido en el Código Civil para marcar el área que debería ser despejada para recuperar esos terrenos como zonas de ribera con un desarrollo de parques y espacios con usos recreativos públicos. El PISA articuló con los Programas Federales de Vivienda, creando el “Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios en riesgo ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Este proceso de *cambio social planificado* (Catullo, 2006: 25) suponía que los municipios de la provincia y el Gobierno de la CABA debían elegir los terrenos para las relocalizaciones, llevar adelante los censos y la definición de las familias afectadas y realizar el abordaje territorial de las mismas. El financiamiento, por su parte, vendría del gobierno nacional, y el ACUMAR debía exigir el cumplimiento del plan e informar de los avances al juzgado responsable de la implementación de la causa.

La cantidad de familias a asistir se definió en 17.771, de las cuales 2.527 se encontraban en la Ciudad de Buenos Aires. En la envergadura de este proceso plasmado en las cifras citadas se explica también que serias dificultades surgieran al derivar la implementación en un solo juzgado, no preparado para la tarea ya que no tenía capacidades suficientes por carecer de personal y su competencia, penal, estaba alejada de la temática que debía tratar.

Las decisiones judiciales de por sí no explicitaban los estándares y recaudos que debían seguirse en el proceso de relocalización y de hecho, la dimensión habitacional era bastante subsidiaria en el PISA. El padecimiento ambiental fue casi exclusivamente lo que definió a los afectados como sujetos de derecho (Carman, 2015: 1).

Por otra parte, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires en particular, el Instituto de la Vivienda -órgano encargado de implementar esta política en el ámbito local- definió de forma muy genérica los lugares a los cuales serían relocalizadas las familias del camino de sirga, sin especificar las características de las construcciones, los protocolos en las mudanzas, y otras dimensiones centrales⁸. Además, se definieron plazos que no se cumplieron en ninguno de los casos, y la realización de los censos en cada barrio presentó grandes errores y dificultades (Cravino; Fainstein, 2015). El programa fue pensado con el mismo formato para

7 De acuerdo al artículo 2.639 del Código Civil de la Nación “*los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna*”. (Código Civil de la Nación. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109481/textact.htm>)

8 ACUMAR (2011): “Plan de Urbanización de villas y asentamientos precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/va1034.pdf>

todos los barrios, lo que debió ser cambiado en el momento de la implementación por los conflictos y resistencias surgidos en aquellos.

A la vez que visibilizó una problemática ambiental de gran envergadura, se *invisibilizó* a los sectores sociales que se veían afectados por este problema. En principio, esto puede constatarse en que los pobladores de los barrios no fueron reconocidos como parte de la causa, sino que el lugar de la participación fue delegado a un organismo - el “Cuerpo Colegiado”-, conformado por diversas ONGs⁹ con trabajos vinculados a los derechos económicos y sociales y a la protección del medio ambiente, coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación. Su objetivo fue el control de las obligaciones de los diferentes gobiernos según lo especificado en el fallo. Por otro lado, fue estipulada dentro de la estructura del ACUMAR la “Comisión de Participación Social”, destinada a que las organizaciones sociales integren sus aportes a la gestión del organismo¹⁰. La forma de inscripción era vía mail, y la única información pública sobre su funcionamiento, que se encontraba en la página web del organismo, era muy reducida e inespecífica. Además, la comisión tuvo un carácter consultivo, las organizaciones que participan de la misma debían ser “invitadas” por la Presidencia del ente, y sólo podían enviar un representante por organización. Esta serie de características hacían muy difícil y casi imposible la participación. La comisión no tuvo un funcionamiento activo y sistemático.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de la villa 21 – 24 de Barracas, se ubican en la cuenca baja del Matanza–Riachuelo diferentes barrios precarios con diversas historias, formas y tamaños: la Villa 26, el Asentamiento El Pueblito, el Barrio Magaldi, la Villa 21 – 24 de Barracas, el Asentamiento Luján, el Asentamiento Lamadrid, y los denominados “sueltitos”¹¹. Algunos casos implicaban la relocalización parcial y urbanización del resto del barrio y otros, la relocalización total.

Las relocalizaciones en la ciudad comenzaron en el año 2011 de forma lenta, incompleta, y con nula participación de los habitantes y organizaciones sociales de los barrios afectados. El Instituto de la Vivienda llevó a cabo una política pragmática y fragmentada procediendo de forma diferenciada según las

9 Este organismo está conformado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Greenpeace Argentina, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación de Vecinos de La Boca y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH).

10 Participación Social (s.f.), recuperado el 12 de mayo de 2015 de <http://www.acumar.gov.ar/pagina/941/participacion-social>

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

características propias de los barrios -tamaño, cantidad de afectados, trama organizativa- y los intereses en el suelo ocupado por los mismos -algunas veces lugar de proyectos urbanos que implicaban la recualificación de la zona (Cravino, Palombi: 2015)-.

El caso específico de la villa 21 - 24 de Barracas se destaca tanto por ser el barrio con la experiencia organizativa vecinal más relevante como por ser la de mayor cantidad de afectados por la relocalización (1344 familias, es decir, alrededor de 4000 personas).

El barrio se ubica en la zona sur de la ciudad y es la más grande en extensión (64, 48 hectáreas) y en cantidad de población (29.782 personas según el Censo Nacional de 2010). Su fisonomía y composición son heterogéneas, contando con sectores más consolidados y otros muy precarios. Es además una de las villas más antiguas de la ciudad, y posee una larga tradición de organización y participación. El barrio fue erradicado casi completamente durante la dictadura militar, repoblándose progresivamente luego de la vuelta de la democracia.

De las 1344 familias, 107 al 2015 fueron mudadas al Complejo “Padre Mugica” - en la intersección de las calles Castañares y General Paz, barrio de Villa Lugano, Comuna 8 de la Ciudad de Buenos Aires-. Alrededor de 110 familias más deben mudarse a este complejo habitacional y quedan todavía 892 familias que no tienen asignado el lugar específico al que serán relocalizadas. Se generaron en el barrio fuertes resistencias luego de las primeras reubicaciones, dando lugar a un proceso organizativo de los afectados.

2 – Los sentidos de la relocalización

El conflicto que surge a partir de las relocalizaciones es de interés porque, como expresa Melé (2003: 17) “durante su manifestación, los actores desarrollan estrategias, proponen discursos, visiones del mundo, definiciones de la situación que permiten construir un corpus susceptible de ser analizado”. El interés está en los efectos y significación del conflicto en su dimensión territorial y espacial, en develar las diferentes “visiones del mundo” que son puestas en juego. A su vez, este análisis nos permitirá analizar las modificaciones en las representaciones de los actores, y las transformaciones en las relaciones entre los habitantes y la acción pública.

La bibliografía sobre relocalizaciones no es muy amplia, pero existen ciertos autores que retomaremos para el análisis aún cuando no traten la problemática específicamente. En el ya clásico libro “Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas”, Bartolomé plantea que en estos procesos los afectados se ven obligados a “abandonar el hogar, la comunidad y el entorno 'social y natural' que definen el marco habitual para la vida de una persona” (1985: 7),

produciéndose una crisis vital, asimilable a una “pérdida”. La misma consta de una “alteración en los parámetros básicos en que se basan las estrategias adaptativas de una comunidad o de un determinado grupo humano” (1985: 12), que si bien se desarrollan de manera individual, se expresan en un hecho social colectivo, un *drama* que desarma las formas simbólicas mediante las cuales estos colectivos *entienden* su medio ambiente físico y social. Al mismo tiempo, las estrategias y procedimientos que antes resultaban efectivos dejan de serlo, y las redes sociales tejidas por años se desarticulan.

Por otra parte, Walter Brites (2004) remarca tres áreas en las que se pueden distinguir los efectos perturbadores de las relocalizaciones: la primera refiere al “*mapa*” *cognoscitivo* que nos permite aprehender la distribución espacial de los recursos que pueden ser utilizados, la segunda a las *redes sociales de reciprocidad y ayuda mutua*, y la última, a la *organización de los grupos domésticos*. En estos efectos priman elementos de fuerte *incertidumbre*, lo que se ve acentuado en procesos como el que analizamos por la falta de claridad con respecto a dimensiones centrales para los habitantes de la cuenca. De esta manera, este accionar del Estado desorganiza y desestabiliza la vida de las personas, que se ven imposibilitadas de realizar, por ejemplo, planes a mediano y largo plazo como obras y mejoras en sus viviendas por no saber cuándo deberán mudarse. La falta de información resulta un factor central en la confusión e inestabilidad en la que viven los vecinos, cuestión que se relaciona tanto con la falta de comunicación desde las entidades estatales, como con que concretamente muchas cuestiones ni siquiera están planificadas todavía.

Podemos distinguir tanto en el desarrollo del proceso en si como en el discurso de los delegados entrevistados dos momentos del conflicto. Uno vinculado a las primeras etapas de la relocalización al Complejo Habitacional “Padre Mugica”, y las que aún no se han realizado. Estas últimas están siendo modificadas de su planteo original por la reacción, acción y organización de los delegados y vecinos en torno a determinadas reivindicaciones que, luego de complejas negociaciones, lograron imponer al Instituto de la Vivienda. Además de cambiar objetiva y materialmente con respecto a la anterior relocalización, este nuevo “momento” posee un fuerte cambio a nivel simbólico para los habitantes de la villa 21 - 24 de Barracas.

La primera etapa de reubicación: traslado al Complejo Habitacional “Padre Mugica”

Muchos de los habitantes de la villa 21 - 24 de Barracas se enteraron de la existencia de la orden de relocalización por los medios de comunicación o el rumor. El IVC llegó al barrio para realizar un censo sin notificar e informar previamente su objetivo, lo que generó rápidamente la reacción de los vecinos que procedieron a echarlos del barrio en tanto se organizara el proceso con su participación. En este primer momento y al ser avisados de que debían abandonar sus hogares, muchos de los vecinos se negaron, lo que luego cambió en parte por la

intervención de organismos de defensa del Poder Judicial de la Ciudad y de la Nación -la Defensoría General de la Ciudad, la Asesoría Tutelar de la Ciudad y la Defensoría General de la Nación-. Además, el rechazo inicial se debía a una “*serie de experiencias previas: han interiorizado la frustración institucional de reclamar al Estado, en vano, una y otra vez, y han sido testigos de una serie de proyectos oficiales que jamás se materializaron*” (Carman, 2015: 6). El proceso pasó a ser tomado como inevitable, y las negociaciones pasaron a ser en torno a la forma en que las mudanzas serían llevadas a cabo.

Las primeras dos etapas de la relocalización (a marzo de 2014) se realizaron a complejos habitacionales en la Comuna 8. Según los vecinos, se les había informado previamente que debían mudarse a terrenos en la provincia de Buenos Aires, en el partido de La Matanza, a lo que ellos se negaron rotundamente. Estaba prevista la reubicación de 220 familias a principios del 2012 al Complejo Carlos Mugica. Al presente, han sido relocalizadas 107, y el IVC no ha informado una fecha exacta aún para la mudanza de la población restante. Los delegados presentan esas primeras etapas como una derrota del barrio, que puede ser atribuida a la falta de organización que existía en ese momento.

A partir de las características que tuvo este primer momento del proceso surgieron resistencias en el barrio a ser relocalizados de esa manera y a esa localización, por varias razones. En primer lugar, la Comuna 8, en la que se ubica el complejo habitacional presenta los índices más deficitarios en términos económicos, sociales, educativos y de salud de la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, los habitantes de la villa 21 – 24 pasaron a una zona aún más segregada de la ciudad a partir de la relocalización. En el nuevo barrio no encontraron vacantes en las escuelas para sus hijos, y tuvieron problemas para acceder a los servicios de salud¹². En relación a sus trabajos, no pudieron la mayoría de las veces mantener sus negocios y comercios -que constituían la principal actividad económica de muchas familias-, no fueron estipulados lugares para que los recicladores urbanos guardaran sus carros, animales y materiales, y se encontraron en general, más lejos de sus fuentes de trabajo. Además, no había en las nuevas viviendas espacios asignados para comedores u otras actividades comunitarias, que eran centrales para la vida cotidiana de muchos de los habitantes de la villa.

De esta manera, la mudanza a un área urbana más aislada y menos integrada implicó fuertes deterioros en las dimensiones en las que existían externalidades positivas vinculadas con la *localización espacial* de la villa, afectando las prácticas de subsistencia de los vecinos. Uno de los delegados, que aún reside en la villa lo planteaba claramente:

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

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

Otro entrevistado expresaba:

“(...) tuvieron grandes problemas con el tema de la consecución de vacantes para los colegios. Hay chicos que todavía te vienen, del secundario, que están estudiando todavía, a Barracas. Tienen que tomar un tren, o un tren y colectivo para no perder sus estudios y allá no consiguen vacantes.” (Manuel, 2015)

Salta a la luz el hecho de que el Estado incide, además de en la distribución de los *efectos de centralidad urbana*, sobre la forma en que la población accede a los mismos, a esas *“geografías de oportunidad”* (Cravino et. al., 2012). Sus políticas distribuyen de determinadas maneras y con fines específicos a la población cerca – o lejos– de las mismas. Los delegados entrevistados consideran estos procesos y son concientes de que el espacio urbano se encuentra jerarquizado, y de que cada lugar en esa estructura implica condiciones de acceso a la ciudad diferenciadas. Estos son los llamados “efectos de lugar” por Bourdieu (1999). Mientras la villa, a pesar de las condiciones deficitarias de vivienda y servicios públicos que presenta, se ubicaba cerca de los lugares centrales de la ciudad, el complejo habitacional estaba más alejado y aislado, aumentando la segregación residencial y marginación de los afectados.

La construcción de vivienda social suele estar guiada por criterios mercantiles y de financiamiento y no por otros ligados al urbanismo o la calidad de vida de sus habitantes (Rodríguez y Sugranyes: 2005). En las ciudades latinoamericanas, por lo general la ubicación de los terrenos se define según una clara lógica de mercado, eligiendo aquellos que se encuentran en las zonas más baratas y más “disponibles”. Observamos un sesgo vivandista en la política estatal regional, que supone que la mera vivienda “nueva” resuelve de por sí las complejidades del habitar. Uno de los delegados expresó en la entrevista su visión sobre esta mirada:

“deberíamos conformarnos con el hecho de ser relocalizados y en una vivienda, (esa es) por ahí la mirada prejuiciosa de decir que es mucho mejor de la que tenemos: alcanza y sobra. Y bueno, obviamente que no.” (Manuel, 2015)

El “derecho al reasentamiento” no se reduce al cambio de vivienda, sino que debe incluir aspectos como *“el derecho a una tierra distinta, mejor o de igual calidad, y a una vivienda que debe satisfacer (...) criterios de adecuación: facilidad de acceso, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de la tenencia, adecuación cultural, adecuación del lugar y acceso a los servicios esenciales”* (Fainstein y Tedeschi: 2009, 177).

Por último, muchos de los problemas del complejo habitacional “Padre Mugica” tuvieron que ver con la mala calidad constructiva y las falencias -o ausencia - de determinados servicios públicos. A partir de diversas demandas por parte de los ya “beneficiados”, se elaboraron documentos desde los organismos de defensa del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires , presentando esta situación y reclamando al poder ejecutivo local su reparación: de esta manera lo expresaba uno de los delegados entrevistados:

“En ese transcurso nosotros descubrimos que la construcción de la vivienda era pésima, descubrimos que eran de plástico, descubrimos que tenía fallas de construcción terrible: digamos que iba a hacer que nosotros suframos las consecuencias de una mala construcción. Desde el principio no se atendía, no había nadie que atendiera la calidad de las construcciones.” (Claudio, 2014).

Esta primera etapa de la relocalización aparece en las entrevistas a los delegados del barrio con una clara connotación negativa, lo que denota la violencia y celeridad con la que se realizaron y la falta de participación de los afectados en las decisiones que los concernían. En este sentido, utilizan para referirse a esas reubicaciones el término de “erradicación”. El mismo se utiliza en contraposición al de “relocalización” -nombrado para referirse a las etapas que aún no se llevaron a cabo de la relocalización-, al que le adjudicaron nuevas significaciones posteriormente.

El término “erradicación” se introduce, por un lado, porque fue utilizado por los jueces y funcionarios del Poder Judicial en declaraciones públicas y resoluciones¹³ por lo menos en un primer momento del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por otro lado, los delegados entrevistados vincularon directamente esta experiencia con los procesos de desalojos forzosos y violentos llevados adelante por la última dictadura militar argentina en la villa 21 - 24 de Barracas y en muchos otros asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires. Algunos de los afectados fueron víctimas de ese proceso y retornaron al barrio con la vuelta de la democracia, otros fueron parte de las pocas familias que lograron permanecer en el barrio, y muchos no vivieron estos hechos en carne propia pero los conocían. Es notable cómo forma parte de la memoria colectiva del barrio la imagen de las erradicaciones y quedan arraigadas en sus representaciones sobre formas posibles de intervención del Estado.

Además de la forma en que fueron llevadas a cabo estas primeras mudanzas -con nula participación e información y violencia por parte del Estado-, su percepción como erradicación está muy vinculada con la ruptura que implicó para los vecinos

¹³ La Resolución del Juzgado de Quilmes del 28 de febrero y aquella del 7 de abril del 2011 se expresaban con esas palabras. A su vez, la del 28 de marzo de 2011 se refería a los habitantes del “camino de sirga” como cosas, como “obstáculos” que debían ser removidos por las autoridades.

de su “*centro de vida*”. En las entrevistas y las asambleas, los delegados utilizaban este término para referirse a la pérdida del entorno barrial y de modos y estilos de vida familiares. Se desconfigura para los afectados el marco vital en el que se desenvolvían tanto individual como colectivamente (Brites: 2004). La mudanza rompe redes interpersonales cimentadas por los pobladores a lo largo de años para su supervivencia, así como con sentidos de pertenencia y construcciones simbólicas muy arraigadas ligadas al barrio.

Los delegados encuentran en su falta de organización al momento de estas primeras relocalizaciones una razón de peso por la cual tuvo las características descritas. La falta de información por parte del IVC y el ACUMAR y la celeridad de la decisión de donde serían ubicadas las familias fueron serios agravantes del proceso, generando incertidumbre y confusión en los afectados. Como expresa uno de los delegados:

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

3 - Un conflicto judicializado: efectos en la ejecución de la sentencia

El conflicto por las relocalizaciones en la ribera del Riachuelo está fuertemente marcadas por la presencia del actor judicial. Por una parte porque son producto de una política pública desarrollada a partir de una sentencia de la Corte Suprema, lo que introduce una serie de actores y lógicas propias al proceso. Por otra parte, tiene fuerte peso en el caso analizado la presencia de organismos de la defensa pública en el territorio, que acompañaron y asesoraron a los vecinos, contraponiéndose muchas veces a las resoluciones y declaraciones del Juzgado de Armella y luego del de Rodríguez¹⁴, que llevaron adelante el caso.

No puede analizarse este punto sin considerar el proceso de creciente judicialización de los conflictos que se ha desarrollado desde los años ochenta en la región. El mismo se vincula con dos procesos interrelacionados que se consolidan fuertemente en la década del noventa en América Latina y que se relacionan con las reformas neoliberales del Estado (Arqueros, et. al., 2011: 3): por un lado, una “estandarización jurídica” que se llevó adelante para agilizar el flujo comercial y

¹⁴ Armella fue separado de la causa en 2012 por las denuncias por realizar negociados millonarios con las obras del Riachuelo. El Juez Luis Osvaldo Rodríguez, titular del Juzgado Federal N°9, fue nombrado para continuar el seguimiento de la causa.

financiero y generar un clima de inversión estable. Además, se crearon una serie de recursos legales para reclamar por los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que generaron un novedoso campo de activismo judicial y una plataforma de reclamos de los movimientos sociales que los encontraban ahora legitimados normativamente. Por otra parte, se desarrollaron reformas constitucionales y dentro del poder judicial en sí que significaron la ampliación de los DESC.

En la Argentina específicamente, a finales de la última dictadura militar se abrió un proceso en el que los organismos de defensa de los derechos humanos utilizaron crecientemente los tribunales y discursos que invocan derechos como instrumentos para hacer política (Smulovicz: 2009). Por un lado, se definieron y redefinieron políticas públicas desde la justicia -como lo que sucedió a partir de la “Causa Mendoza”-. Vemos aquí la intervención de la justicia por un desfase entre la legislación -la introducción en la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 del derecho al ambiente y en la constitución de la CABA del derecho a la vivienda y el hábitat adecuado en 1996- y la ejecución de esas normas (Arqueros et. al., 2011: 5).

Por el otro, desde las organizaciones sociales y la ciudadanía comenzaron a utilizarse las cortes y herramientas jurídicas para realizar demandas privadas y sociales. La lógica del poder judicial obliga a las entidades públicas a “cerrar una disputa”, “determinar una responsabilidad” y a “sancionar una acción”, por lo cual termina reformulando y transformando directamente las relaciones con los otros poderes. Aun cuando estas características de la esfera judicial resultan potencialidades para la resolución de los conflictos, existen también dificultades: su lenta dinámica desgasta a los actores sociales y genera dificultades a la hora de resolver problemas en lo cotidiano de forma urgente y dinámica. Como plantean Arqueros et. al. (2011: 20): *“La incidencia del poder judicial abre, más que un resultado concreto en términos de derechos, un campo de posibilidades para el desarrollo de ciertos procesos que pueden o no resultar en un avance en el cumplimiento de los derechos vulnerados”*. Es necesario, por lo tanto, cuestionar y preguntarnos acerca de los límites y potencialidades que tiene la judicialización de conflictos urbano - ambientales sin caer en una confianza excesiva en la misma.

En este punto recuperamos uno de los efectos de los conflictos urbano-ambientales, que Azuela y Musseta (2008:21) llamaron la “actualización local del derecho”, que supone analizar las movilizaciones y usos que los actores hacen del derecho en el territorio: *“Al observar el modo en que los actores mismos movilizan el derecho, podemos registrar el papel que el orden jurídico juega desde la definición misma del conflicto hasta sus diferentes desenlaces. Decir que el derecho importa en la medida en que es un elemento constitutivo del conflicto mismo, no es una simple fórmula teórica para distanciarnos del positivismo jurídico; es una orientación metodológica que nos ayuda a entender el sentido que los actores del conflicto (tanto quienes lo viven en el plano local como quienes desde otras esferas tienen el poder de*

caracterizarlo), otorgan a lo que está ocurriendo". Los actores desarrollan sus propias representaciones sobre la justicia, el derecho y los derechos, en relación permanente con los diversos actores judiciales y sus variados intereses y posturas, articulándolas con sus saberes y experiencias previas.

El proceso organizativo que se desarrolló en el barrio puede inscribirse en lo que Delamata, Sethman y Ricciardi (2014) llamaron "movilización socio -legal", proceso que se da en la Argentina de los últimos años y por el cual tienden a integrarse la incidencia parlamentaria y la judicialización de derechos dentro de los repertorios de acción de los sectores populares. Los delegados ven al derecho como una herramienta de peso en las negociaciones que tienen con los organismos estatales, y como una forma de legitimación de sus demandas. Consideran la judicialización del conflicto del que son protagonistas como una ventaja y realizan una distinción en la que la justicia estaría "más allá" o "por fuera" de la política:

"como nosotros tenemos la espada de Damócles de que tenemos que desocupar la sirga y estamos en una instancia que no tiene manejo político sino que tiene una orden judicial. La situación nuestra era, es distinta." (Manuel, 2015)

De esta manera, la arena judicial es percibida como portadora de mayor legitimidad y credibilidad que los poderes Legislativo y Ejecutivo. Esta visión, generalizable a la sociedad en su conjunto, torna opacas las disputas interinstitucionales dentro del campo jurídico.

En el conflicto analizado observamos una fuerte presencia en el territorio de actores pertenecientes al poder judicial con posiciones contrapuestas a las del Juzgado y la Corte Suprema: la Defensoría General de la Ciudad, la Defensoría General de la Nación y el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad. Además, intervinieron en un principio dos ONGs ligadas a la defensa de los derechos ciudadanos: la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), además del "equipo jurídico" de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). Varios de los vecinos tenían contacto previo con abogados pertenecientes a estas instituciones, y los convocaron luego del primer acercamiento del IVC al barrio con la realización del censo. De ahí en más, estos organismos asesoraron y acompañaron tanto el proceso legal como el proceso organizativo del barrio. El litigio de derechos se encuentra en proceso de conformarse como una nueva plataforma de apoyo de los actores sociales. Las instituciones que lo llevan adelante -como las que hemos nombrado- proveen habilidades profesionales generando una democratización del acceso a las cortes para los reclamantes (Smulovitz, 2008, 292). La existencia de estos actores presenta una destacada disponibilidad de recursos estratégicos en la conformación de acciones colectivas de protesta que utilizan al derecho como herramienta. Podemos hablar de una acción *desde abajo* concertada entre los habitantes de la villa y redes de activistas jurídicos en función de objetivos comunes.

Uno de los efectos de la judicialización es el “aprendizaje de derechos” (Delamata, G.; Sethman, A.; Ricciardi, M.V., 2014) por parte de los habitantes de las villas con el encuadramiento de los conflictos en causas judiciales y la intervención de las *experiencias jurídicas de proximidad* -organizaciones de derechos, jueces y magistrados que buscaron acercarse al territorio y crear vínculos con los vecinos; como podrían ser en este caso los organismos nombrados más arriba-. Las problemáticas del barrio son traducidas en términos de derechos vulnerados, tanto desde los pobladores afectados como desde el Estado. Esta toma de conocimiento de derechos opera además como un aprendizaje de *ciudadanía*, donde las demandas por el derecho a la vivienda y el hábitat se vuelven centrales y cambian las posiciones de los villeros frente al Estado. Como expresaba uno de los delegados:

“(existe un) derecho ciudadano que tenemos (...) leyes internacionales, no solamente la Constitución Nacional, sino que la Constitución de la Ciudad, pero también hay tratados internacionales que hacen que, que dicen que nosotros como individuos tenemos derecho, como ciudadanos, como familia, como parte de una comunidad tenemos derecho, y sin embargo ese derecho no nos he dado.” (Claudio, 2014)

Fue central en esta traducción de las demandas en términos de derecho el enmarcamiento del conflicto en una causa judicial y la estrecha relación que se estableció entre los afectados y los organismos de la defensa pública. Los aprendizajes se construyeron y articularon con conocimientos previos de los habitantes, con un acervo de conocimiento técnico, político y legal constituido en anteriores experiencias judiciales o en sus trayectorias laborales y militantes.

Además del aprendizaje de derechos, el nuevo acceso a la justicia generó un aprendizaje progresivo del funcionamiento y las dinámicas del poder judicial, generando nuevas formas de acción colectiva y estrategias para desenvolverse en ese ámbito. Los delegados y sus abogados debieron aprender a trabajar en los intersticios de la arena judicial y las entidades estatales a cargo del proceso para poder introducir modificaciones que satisfagan sus demandas.

4 - Los repertorios de la acción colectiva de los pobladores ubicados en el camino de sirga frente a la sentencia

Como planteamos anteriormente, la intervención de la justicia en los conflictos villeros generó cambios en los repertorios de acción colectiva, marcando la aparición de nuevas *formas y sentidos* de la misma. La constitución de una organización de los vecinos por el conflicto del Riachuelo se relacionó en un principio con la reacción ante el primer accionar estatal en el barrio: un censo efectuado para determinar qué viviendas se encontraban dentro del camino de sirga. El mismo no contaba con el control de los vecinos ni de ninguna otra institución que sirviera de veedora, y se llevó a cabo sin brindar información sobre

el porqué y para qué de su realización. En ese momento se buscó el asesoramiento de los organismos de defensa pública y ONGs que ya hemos comentado.

Como ya introdujera Tilly (en Delamata, G.; Sethman, A.; Ricciardi, M.V., 2014): “los cambios en el comportamiento de la lucha política se relacionan con la producción de cambios en la interacción entre la estructura de oportunidades política, los medios de acción disponibles y las conexiones entre distintos actores”. A partir de que la disputa estaba enmarcada en la arena judicial y del acompañamiento y patrocinio de organismos de la defensa pública, las formas de participación social y los sentidos de las mismas cambiaron y tomaron determinadas características específicas.

La creación del *cuerpo de delegados del camino de sirga* se relacionó, según los entrevistados, con las características -ya descritas en este artículo- de la primer relocalización. Los delegados fueron elegidos por los vecinos, y eran, en un principio, más de 50. Al día de hoy participan activamente y llevan adelante el conflicto menos de 10. En las diversas entrevistas, estos últimos detallaron que muchos negociaron por su cuenta con las diversas entidades estatales, lo que constituyó una estrategia por parte del IVC para fragmentar y debilitar su organización. El grupo de representantes no era un todo homogéneo, sino que se podía observar que habían tomado estos roles personas con diversas características y trayectorias. Encontramos vecinos que ya poseían largas trayectorias organizativas o al menos un acercamiento a procesos participativos tanto en el barrio como en el ámbito laboral. Estos pobladores del camino de sirga habían también intervenido en otras causas judiciales del barrio y poseían en algunos casos contacto personal con trabajadores de la justicia, el poder legislativo y el ejecutivo. Por otro lado encontramos delegados que se acercaron con este conflicto por primera vez a una experiencia organizativa.

Las reuniones del cuerpo de delegados y asambleas vecinales se llevaban a cabo en lugares comunitarios e importantes del barrio: desde el comienzo del trabajo de campo en la Iglesia de Caacupé, uno de los centros neurálgicos de la villa¹⁵. La asamblea y el cuerpo de delegados del camino de sirga se constituyeron separados y con poca articulación con la Junta Vecinal de la villa 21-24, órgano de representación formal del barrio. Esto se vinculó con que el cuerpo de delegados fue creado *ad hoc* para tratar una problemática particular enmarcada en un contexto -la causa judicial- muy específico. Tampoco existe una articulación y

15 Este es uno más de los indicadores del rol que tiene la Iglesia en el conflicto, no solamente por brindar el lugar en el que se dan discusiones políticas que conciernen al barrio, sino porque los curas también han apoyado -por ejemplo en las audiencias públicas- la causa de los vecinos públicamente.

vínculo sistemático y organizado con otras villas del camino de sirga tanto de la Provincia de Buenos Aires como de la CABA para llevar adelante acciones en conjunto que puedan potenciar sus demandas.

Además de los delegados y algunos vecinos del barrio que viven sobre el camino de sirga, presenciaban las reuniones representantes de la Defensoría General de la Ciudad, de la Asesoría Tutelar de la Ciudad y de una ONG con fuerte trabajo territorial en el barrio. Además de los temas específicos que concernían a las relocalizaciones, se tocaban tópicos que atravesaban la vida cotidiana de los vecinos como la urbanización del barrio, el funcionamiento de la Junta Vecinal, el accionar de las fuerzas de seguridad en la villa o el narcotráfico.

Las acciones directas en el espacio público no prosperaron como la forma de acción colectiva predominante del reclamo: se realizaron unas pocas movilizaciones de los vecinos al IVC para pedidos muy específicos, y se participó de marchas por la vivienda digna y la urbanización de las villas de la ciudad junto con otras organizaciones.

Las instancias judiciales, por otra parte, se transformaron para los afectados en *ámbitos de participación* sobre las políticas que iban a afectarlos. En este marco, la interpelación a las agencias de gobierno involucradas en función de las obligaciones que debían cumplir se constituyeron como una importante *modalidad* de participación para los actores sociales a través de la justicia (Delamata, G.; Sethman, A.; Ricciardi, M.V., 2014: 433).

Además de las estrategias vinculadas a la esfera judicial, los delegados utilizaron y buscaron intervenir dentro del ámbito legislativo, también con el acompañamiento de los organismos de defensa pública y por medio -en algunos casos- de relaciones personales previas con algunos legisladores. En este ámbito se desarrolló el accionar en pos de satisfacer la demanda central de los delegados y vecinos afectados por las relocalizaciones: la mudanza a viviendas cercanas a su barrio de origen. El producto de este proceso fue la sanción de la Ley N° 5172 en diciembre de 2014.

A partir de los reclamos de los delegados por instancias de participación y discusión sobre el proceso, el IVC organizó las llamadas “mesas de trabajo”. En las mismas se discutieron entre los habitantes de la villa y representantes de las diversas agencias estatales involucradas -ACUMAR, el Juzgado Federal N° 9, la Unidad de Proyectos Especiales Cuenca Matanza Riachuelo del IVC, la Defensoría General de la Nación y organismos de defensa pública nombrados por los delegados- las noticias y demandas en torno al conflicto.

El accionar del gobierno local tendió a no favorecer el funcionamiento de las mesas de trabajo de diversas maneras: conformación discontinuada de las mismas, temarios no definidos con anticipación, entre otras. La falta de información y la

mala comunicación tendieron a dificultar aún más el desarrollo de las mismas. Las mesas fueron las únicas instancias institucionalizadas de encuentro entre los afectados y aquellos que debían llevar adelante la política pública.

5 - Demandas y derechos en disputa

Como fue planteado en la introducción, uno de los objetivos del presente artículo es reconstruir las demandas y representaciones de los afectados en torno al proceso de relocalización en sí, el hábitat, la vivienda y el derecho al ambiente. Como ya hemos desarrollado en un apartado anterior, el orden jurídico definió la problemática -en este caso el saneamiento del Riachuelo y las relocalizaciones- de determinada manera que se impuso con ciertos efectos en el conflicto. Podemos identificar en las demandas de los vecinos una articulación entre esas definiciones y las percepciones y experiencias previas de los actores sociales.

Como pudimos discernir en las entrevistas a los delegados, los mismos consideraban que las etapas de la relocalización restantes contenían un potencial que les permitía disputar su derecho a ser integrados en la ciudad, a una vivienda digna, y a una ciudadanía “como la de cualquier otro” (Claudio, 2014). Observamos la eficacia simbólica del derecho en la adopción por parte de los delegados y el resto de los vecinos del lenguaje de la ley para enmarcar sus demandas –lo que se ha llamado “efecto de enmarcamiento” o “framing” (Delamata, G.; Sethman, A.; Ricciardi, M.V., 2014) de las intervenciones de la justicia en los conflictos villeros-.

En el marco de una causa que se estructuró primordialmente en torno al derecho al medio ambiente tanto en sus fundamentos como en su sentencia y efectos, es necesario analizar cómo y en qué medida esto atraviesa las demandas de los habitantes de la zona que debe ser relocalizada. Aun cuando no fue el eje central en el trabajo de campo realizado, elaboraremos un análisis sintético sobre la cuestión.

Como expresa Merlinsky (2013), los derechos no constituyen un conjunto “armónico e indivisible”. En la Causa Mendoza por ejemplo, se privilegió el saneamiento del ambiente por sobre los derechos a la vivienda y a una mejor calidad de vida de los sectores sociales afectados por las consecuencias de la contaminación. La sentencia y el PISA, como ya hemos dicho, no contemplaban en su complejidad la dimensión social de este conflicto ambiental. En el accionar de la justicia y de los organismos estatales responsables del desarrollo del PISA en la CABA -IVC y ACUMAR principalmente- en el territorio, podemos ver también la tensión y el contraste que existe entre el peso de la cuestión ambiental en la causa y el que tuvo en las medidas efectivamente aplicadas en el territorio. Los organismos no llevaron adelante intervenciones que permitieron a los afectados informarse y formarse en relación a los efectos de la contaminación del río para poder prevenir problemas mientras esperan la relocalización. Existió una falta de seguimiento de los pobladores ya mudados que presentaban enfermedades

vinculadas al Riachuelo, y no se hicieron estudios ambientales del suelo en los terrenos donde se construyeron las nuevas viviendas. Como expresó uno de los delegados:

“en los lugares donde se está construyendo no se ha hecho ningún estudio de suelo, por lo tanto desde el vamos vamos a ir a un lugar donde se están edificando casas para nosotros que no cuentan con las medidas sanitarias que corresponden.”
(Claudio, 2014)

En las entrevistas, los delegados se refirieron a los problemas medioambientales de forma relativamente marginal. Existía un conocimiento acerca de las problemáticas ambientales que traía el Riachuelo, vinculadas con los efectos de la contaminación en la salud sufridas por los habitantes de la villa de manera cotidiana. Se observaba la presencia de enfermedades respiratorias, dermatológicas y de otros tipos en las personas que habitaban en la ribera del Riachuelo. Las mismas, al decir de una delegada *“ya sabían que el río hacía mal”* (Pamela). Tomó creciente visibilidad también la presencia en sangre de niños del barrio de metales como el plomo y el cromo.

El derecho a la vivienda y a integrarse a la ciudad: la disputa por “los terrenos”

En cambio, el acceso a la vivienda se constituyó como una demanda central de los pobladores del camino de sirga, por lo que resulta significativo dilucidar específicamente a qué se refieren cuando hablan del mismo y que representaciones ponen en juego. En principio debemos tomar en cuenta que la demanda por la vivienda fue la principal en la mayoría de las luchas de los habitantes de la villa en general en su larga trayectoria organizativa, más allá de este conflicto en particular.

En primer lugar, en las entrevistas surgió la acepción a la dimensión material de la vivienda. Las problemáticas surgidas en los complejos habitacionales vinculados a la mala calidad constructiva se utilizaron para marcar el contraste con como deberían ser las viviendas que aún no se habían construido. Por esta razón, una demanda planteada en las mesas de trabajo fue la de que los vecinos y sus abogados realicen un seguimiento del avance de las obras y, además, que estas sean realizadas con el método “tradicional”.

Por otra parte, encontramos la concepción de la vivienda como un sitio en torno al cual se articulan un conjunto de relaciones sociales, una “configuración de servicios que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales” (Cravino et.al.: 2012. 133). El lugar en que se emplaza la vivienda y la red constituida a su alrededor son utilizados como *recursos* en las trayectorias o recorridos personales de sus habitantes y la antigüedad en el barrio es uno de los fundamentos centrales del derecho para los vecinos y delegados. Podemos vincular

esto con la tradicional concepción de Yujnovsky (1984) de los “servicios habitacionales”, con sus componentes vinculados a las redes de recursos y aquellos relacionados con las fuertes cargas simbólicas e identitarias nucleadas en la vivienda y el barrio en el que la misma se ubica. En las entrevistas y asambleas surgieron fuertemente percepciones vinculadas con esto: la vivienda y el barrio como un “centro de vida”, un “universo de pertenencia”, un “ámbito o núcleo de vida”. Como expresaban los delegados en las entrevistas realizadas:

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

Otro de los delegados afirmaba que:

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

Es ligado a estas nociones que surge la demanda principal de las asambleas de ser mudados cerca de la villa 21 - 24. Como expresaba uno de los delegados:

“pensábamos que no correspondía ser relocalizados o erradicados a los límites de la General Paz con la Comuna 8. Y empieza una pelea en donde bueno, nosotros en la primer mesa (de trabajo) que hacemos dijimos que no nos mudábamos a la Comuna 8, salvo esas 220 familias que, por imposición y por habernos agarrado sin organización, tuvimos que ceder.” (Manuel, 2015)

Podemos encontrar en estos fragmentos, además, nociones subyacentes que van más allá de la vivienda en sí, que podrían vincularse con el concepto de Oszlak (1991, 24) de “derecho al espacio urbano”. El mismo: “conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos. (...) Por lo tanto el derecho al espacio urbano debe entenderse, lato sensu, como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad”. Considerando que estas externalidades se encuentran desigualmente distribuidas en el territorio, las oportunidades de acceso a las mismas varían en el mismo sentido. Además, la posibilidad de participar en las transformaciones que refieren a ese acceso a la ciudad constituye una parte central de ese derecho.

En ese sentido, los delegados marcaron en sus entrevistas una fuerte contraposición entre las primeras relocalizaciones tanto de la villa 21 - 24 de Barracas como de otros asentamientos que fueron también mudados a las Comunas 8 y 7 (vecinos del Barrio Magaldi, de Luján, el Pueblito y los llamados “suelitos”), y las etapas restantes del proceso. Esto último comenzó a aparecer como opuesto a las representaciones de “erradicación”, siendo reemplazado por la percepción de que constituirían una posibilidad de acceder a una vivienda digna y también de integrarse a la ciudad. Se disputaba por lo tanto en estas etapas para los vecinos su derecho a la ciudad, pensando en la construcción de una ciudadanía ligada a lo urbano principalmente y de los habitantes como “sujetos de derecho”. En esta constitución fue central la deliberación y participación para que los afectados pudieran tomar decisiones concernientes al lugar al que se mudarían, la forma en la que lo harían, como serían las viviendas, entre otras variables. Expresaban en las asambleas y las entrevistas que las futuras relocalizaciones implicaban: “nuestro derecho a vivir en la ciudad”, “un cambio de status social”, “que no se nos retacee nuestro derecho a vivir en la ciudad”. Como expresaba uno de los delegados:

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

En este sentido que se impulsó desde el cuerpo de delegados de la villa desde el año 2011 un proyecto de ley que estipulaba la rezonificación de terrenos en la zona cercana al barrio para la construcción de viviendas para los afectados. La Ley N°517216, aprobada y sancionada en diciembre de 2014, fue producto de las negociaciones entre los delegados, los organismos de defensa pública, las entidades estatales involucradas en la causa y diversos legisladores –la propuesta fue presentada por la legisladora del PRO que presidía la Comisión de Planeamiento Urbano de la Legislatura, y varias legisladoras del Frente Para la Victoria se acercaron a las asambleas del barrio en diversas ocasiones para dar su apoyo al proyecto-.

Mapa N°1



Mapa elaborado por Infohábitat en base a información de la Ley N° 5172

La elaboración del mismo implicó un gran trabajo por parte de los vecinos, que por sus propios medios realizaron relevamientos de los terrenos disponibles en el barrio y averiguaron quienes eran sus propietarios y como figuraban en el código de planeamiento de la ciudad, entre otras variables, para demostrar que era posible ser reubicados dentro de su comuna. También, junto con sus abogados defensores y una ONG con fuerte incidencia en el barrio y participación en el conflicto, redactaron el proyecto y se acercaron a diversas organizaciones e instituciones importantes del barrio -como la Iglesia Católica, las escuelas, la Junta Vecinal- para que apoyen el proyecto. Por otra parte, se acercaron a la Legislatura y se reunieron con representantes de los diversos bloques políticos para procurar

que la ley fuera aprobada, y procuraron que algunos legisladores fueran al barrio para mostrar su apoyo.

La ley sancionada suponía la re zonificación de cinco terrenos dentro de un perímetro cercano a la villa que había sido definido por el cuerpo de delegados para que puedan ser usados para la construcción de viviendas: *“La norma obliga al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a disponer de tierras fiscales o gestionar los acuerdos o financiamiento para la adquisición de predios para la urbanización de villas o asentamientos o casos de relocalización total o parcial de población existente en las mismas condiciones de alto riesgo ambiental”*¹⁷. Los terrenos eran en su mayoría del GCABA, algunos del Gobierno Nacional y uno debió ser expropiado. Las viviendas a construir en los mismos contemplan la solución habitacional definitiva para todas las familias de la villa 21 - 24 de Barracas que aún no han sido relocalizadas.

Fueron de gran importancia en la formulación del proyecto de ley ciertas experiencias previas. Por un lado, la ley 2240 de la Boca¹⁸, impulsada por vecinos de ese barrio, que estableció ciertas pautas para el “desarrollo de un proceso de renovación y consolidación urbana” que implicó entre otras cuestiones la re zonificación de terrenos para su uso residencial y comercial, la toma de medidas para evitar los procesos de expulsión de habitantes del barrio por gentrificación, la declaración de la emergencia urbanística y ambiental, y la importancia de que la implementación de la ley se realice con la plena participación de los vecinos y vecinas. Por otro lado, constituyó un precedente la experiencia de la Villa 26, ubicada en el barrio de Nueva Pompeya -barrio que también está dentro del camino de sirga-. Esta villa ya tenía terrenos asignados desde 2003 para su relocalización (es decir, previamente a la sentencia de la Corte en julio de 2008) dentro de la comuna. En el año 2009 el IVC incluyó esos lotes en una lista de tierras para poner a la venta, frente a lo cual los vecinos se organizaron y presentaron una acción de amparo, a la que se hizo lugar frenando la venta¹⁹.

La sanción de la ley significó una gran victoria para el barrio. Aun así, quedan diversas cuestiones pendientes: las obras no están licitadas, no se han definido

17 Se aprobó una ley para relocalizar a las familias del camino de sirga (s.f.) . Recuperado el 12 de mayo de 2015 de <http://www.acumar.gov.ar/novedades/1369/se-aprobo-una-ley-para-relocalizar-a-familias-del-camino-de-sirga->

18 Boletín Oficial del 14 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2240.html>

19 Página 12, 23 de marzo de 2011, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-164734-2011-03-23.html>

protocolos para las próximas relocalizaciones, los plazos no están claros -aunque se ha hablado en las mesas de trabajo de varios años más de espera para los vecinos-, cuáles son las familias que irán a cada complejo de viviendas y con qué criterio, cuáles serán las características de las viviendas y cuáles serán las soluciones aportadas por el Estado para las problemáticas que surjan mientras las familias esperan la construcción de sus nuevas viviendas.

Conclusiones preliminares

Podemos afirmar a partir de lo desarrollado a lo largo del artículo, que los momentos de formulación y de implementación de una política pública no pueden pensarse como dos momentos completamente diferenciados, sino que son más bien procesos que se entrelazan y transforman mutuamente de manera constante. Por otra parte, vemos en el caso de las relocalizaciones en la villa 21-24 de Barracas que en la implementación la política se transformó: los afectados no fueron sujetos pasivos, sino que sus resistencias y demandas cambiaron la propuesta inicial del Estado.

La sentencia y el programa de saneamiento no consideraban a los pobladores de las villas de la cuenca como “partes” en la Causa Mendoza, invisibilizándolos y limitando sus posibilidades de modificar decisiones que afectaban aspectos centrales de su forma de vida. En un contexto de aplicación inicial de la política con ausencia de protocolos, falta de información y altos grados de violencia, los habitantes que debían ser mudados se organizaron y buscaron en los intersticios del poder judicial, legislativo y ejecutivo, satisfacer ciertas demandas y garantizar sus derechos.

Fue esencial en este aspecto la experiencia previa y los saberes prácticos circulantes en una de las villas más antiguas y grandes de la ciudad, que se articuló con los aprendizajes producto de la intervención de ciertos actores del poder judicial en el territorio.

En este punto, retomamos el interrogante planteado en el título del presente artículo: ¿Tratamos en este caso con una erradicación o con una integración a la ciudad de los habitantes del camino de sirga? La primer etapa del proceso, en la que los vecinos fueron reubicados en un complejo habitacional de la Comuna 8, fue percibido por los delegados como una “erradicación”, tanto porque así se lo presentaba desde las resoluciones y declaraciones del Poder Judicial como por una referencia en la memoria colectiva a los desalojos forzosos implementados por la última dictadura militar argentina. Las diferencias con aquel proceso son claras, pero la falta total de información y participación y la celeridad y violencia con la que se llevó adelante la relocalización remitieron a esos hechos para los vecinos. En ese punto, es necesario preguntarse: ¿Cuáles son efectivamente las mejoras en la calidad de vida que brindan los reasentamientos llevados a cabo de esta forma?

La mudanza implicó para los habitantes de la villa -más allá de su alejamiento de la fuente de contaminación que es el Riachuelo- un deterioro de sus condiciones educativas, laborales, muchas veces económicas y de localización, y una ruptura con un lugar de pertenencia y de identificación como era su barrio.

La participación en las instancias descriptas en el artículo, generadas a partir de las demandas de los vecinos, resignificaron el proceso. Se construyó una demanda central, la de ser relocalizados cerca de la villa 21-24, y la misma se representó como una oportunidad de integrarse a la ciudad y de poder continuar utilizando las externalidades positivas brindadas por la misma. En el contexto de posibilidades en el que se encontraron, la propuesta de formular un proyecto de ley para definir terrenos a los cuales mudarse dentro del barrio de Barracas encarnó esa demanda. En el proceso de formulación de esta norma se combinaron los saberes técnicos de los vecinos junto con el asesoramiento de sus abogados y de la ONG ya nombrada “reemplazando” al Estado y generando la solución que este no decidía o podía brindar. Estos saberes se articularon con una propuesta política que dio lugar a la ley.

Estas conclusiones se enmarcan en la afirmación de que la judicialización del conflicto transformó los repertorios de acción colectiva y las representaciones sobre las demandas en disputa. El conflicto fue traducido en términos del litigio judicial, resignificado y transformado al implementarse en el territorio. En esa “actualización local del derecho” se articularon los principios y supuestos de la causa y la política pública producto de la misma con los saberes y experiencias circulantes en la villa.

Bibliografía

ARQUEROS, Soledad; CALDERÓN, Cecilia; JAURI, Natalia; RAMOS, Julia; VITALE, Pablo; YACOVINO, P. (2011, mayo): *Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en la Ciudad de Buenos Aires*. Ponencia presentada en las VI Jornadas de la carrera de Trabajo Social, Argentina.

ARRIAGADA, Camilo; RODRÍGUEZ, Jorge (2004): Segregación residencial en la ciudad latinoamericana, *Revista Eure* (Vol. XXIX, N° 89), pp. 5-24, Santiago de Chile.

AZUELA, Antonio; CANCINO, Miguel Ángel (coord.) (2014): *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*, PAOT, México.

AZUELA, Antonio; MUSSETTA, Paula (2009): “*Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México*”, *Revista Relinguística Aplicada*, Buenos Aires.

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

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

BRITES, Walter (2004): "Políticas Urbana Autoritarias. El caso de una población carenciada desplazada por grandes obras". Disponible en: http://www.naya.org.ar/congreso2004/ponencias/walter_brites.htm

CARMAN, María (2015), "Las Grandes Intervenciones Urbanas y la jerarquización de los afectados de la cuenca Matanza-Riachuelo de Buenos Aires", en Elizabeth Zenteno Torres y Alejandro Sehtman (coords.), *Continuidades, rupturas y emergencias. Trayectorias de la desigualdad en las ciudades de América Latina*, México D. F., PUEC-UNAM.

CATULLO, María Rosa (2006): *Ciudades relocalizadas. Una mirada desde la antropología social*, Editorial Biblos, Buenos Aires.

CRAVINO, María Cristina et. al. (2012): "Casas nuevas, barrios en construcción. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana", en Cravino, M.C. (org.) *Construyendo barrios*, Editorial UNGS/ Ediciones Ciccus, Buenos Aires.

CRAVINO, María Cristina; FAINSTEIN, Carla (2015): "*Disputas por el acceso al ambiente sano y la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la Justicia y políticas públicas*" (en prensa), en Cravino, Cristina. (coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ed. UNGS, Los Polvorines.

CRAVINO, María Cristina; PALOMBI, Ariel (2015): "Políticas urbanas en el sur de Buenos Aires durante el gobierno de Mauricio Macri", en *Cuadernos de Vivienda y urbanismo Vol. 8 n° 15*. Universidad Javeriana. Bogotá.

DELAMATA, Gabriela; SETHMAN, Alejandro y RICCIARDI, María Victoria (2014): "Más allá de los estrados... Activismo judicial y repertorios de acción villera en la ciudad de Buenos Aires", en Pautassi, Laura (dir.) *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Ed. Biblos, Buenos Aires, pp. 397 – 444.

DUHAU, Emilio; GIGLIA, Anegela (2004): "Conflictos por el espacio y orden urbano", *Estudios Demográficos y Urbanos* N° 56, El Colegio de México, Ciudad de México.

FAIRSTEIN, Carla; TEDESCHI, Sebastián. (2009): El saneamiento de la CMR y el respeto del derecho humano a la vivienda adecuada de sus residentes, http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/nota_fairstein_tedeschi_riachuelo_nov09.pdf

MANZANO, Virginia (2009): "'Piquetes' y acción estatal en Argentina. Un análisis etnográfico de la configuración de procesos políticos" en Grimberg, M.; Fernandez ALVAREZ, María Inés.; CARVALHO María Rosa (ed.) *Estado y Movimientos sociales:*

estudios etnográficos en Argentina y Brasil, Buenos Aires, Antropofagia, pp. 15 – 36.

MELÉ, Patrice (2003); “Introduction: Conflits, territoires et action publique”. En : Melé, P.; Larrue, C.; Rosemberg, M.; Conflits et Territoires. Tours; Maison des Sciences de L` Home; Presses Universitaires François Rabelais; Págs. 13 a 32.

MERLINSKY, Gabriela; FERNÁNDEZ BOUZO, Soledad; TOBÍAS, Melina (2012): “*La recuperación ambiental de los márgenes del Riachuelo. Derechos en tensión y poderes en conflicto*”, en Herzer, Hilda (comp.) Barrios al Sur. Renovación y pobreza en la Ciudad de Buenos Aires, Ed. Café de las Ciudades, Buenos Aires.

MERLINSKY, María Gabriela (2013): “Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo”, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

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

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

RODRÍGUEZ, Alfredo; SUGRANYES, Ana ed. (2005): Los con techo, Ediciones Sur, Santiago de Chile.

SEGURA, Ramiro (2006): Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico, en Cuadernos del IDES N° 9, Buenos Aires.

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

SVAMPA, Maristella (2005): “La Sociedad excluyente”, Buenos Aires: Taurus

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

Fuentes

ACUMAR (2009): “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Diciembre 2009”, Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2010febrero/01/01/010210PISA.pdf>

Ministerio de Salud. Presidencia de la Nación (2009): “Informe de la Comisión de Trabajo para la Salud de la población de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Disponible

en:

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

ACUMAR (2011): "Plan de Urbanización de villas y asentamientos precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo". Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/va1034.pdf>

FARN (2014): Informe Ambiental Anual, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires.

Ley N° 2240: Boletín Oficial del 14 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2240.html>

Ley N°5172: Boletín Oficial del 26/01/2015. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5172.html>

Juzgado Federal de Quilmes (2011): *Resolución 28 de febrero 2011*, Quilmes. Disponible en: <http://farn.org.ar/riachuelocmr/documentos>

Juzgado Federal de Quilmes (2011): *Resolución 28 de marzo 2011*, Quilmes. Disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2011/04/ADJ-0.1338090013013417541.pdf>

Juzgado Federal de Quilmes (2011): *Resolución 07 de abril 2011*, Quilmes. Disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2011/04/7-abril.pdf>