

De cómo una resolución judicial se convierte en un problema político y social. La relocalización de villas en la cuenca Matanza-Riachuelo

Andrés Scharager

Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires)
y Geografía (Université de Tours).

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Email: andres.scharager@gmail.com

Fecha de recepción: 28/05/2019

Aceptación final del artículo: 01/09/2019

How does a judicial decision turn into a social and political conflict? Slum resettlements in the Matanza-Riachuelo basin

Tipo de investigación: Tesis de Doctorado

Palabras clave: judicialización; políticas públicas; conflicto social; relocalizaciones

Directores del trabajo de tesis: Gabriela Merlinsky y Patrice Melé

Institución: Universidad de Buenos Aires y Université de Tours

El problema

La tesis se inscribe en el campo de estudios que han volcado su atención hacia la creciente gravitación de la

justicia y el derecho sobre la conflictividad social y los asuntos políticos. Conocido en el debate público y académico como judicialización, este fenómeno ha sido ampliamente abordado con relación a la predisposición de los jueces a involucrarse en la formulación de políticas, y en función de cómo los conflictos se transforman al insertarse en el campo del derecho. Sin embargo, son escasos los trabajos abocados a analizar los modos en que los fallos *activistas* –por ejemplo, aquellos que exigen la implementación de políticas– se convierten en problemas de política pública.

La investigación se centra en los sucesos iniciados en el año 2010 cuando, en el marco de la ejecución de una sentencia por la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo, el juez federal Luis Armella les ordenó a los gobiernos condenados que despejasen la ribera de obstrucciones con el fin de abrir una vía de libre circulación (o “camino de sirga”) a lo largo del río. Al aducir que su creación era una medida indispensable para facilitar el saneamiento, el magistrado dispuso la reubicación de las personas que allí vivían, en su mayoría habitantes de villas y asentamientos que se extendían hasta los márgenes del curso de agua.

La orden de relocalización emitida por el juez se presentó como un paso más hacia la clausura del conflicto por el deterioro ambiental, pero catalizó uno nuevo signado por el desplazamiento de la población. Por lo tanto, cabe preguntarse, ¿de qué modos se redefinió el problema al salir de los tribunales y volcarse al terreno de la formulación e implementación de políticas? ¿Cómo se imbricó la formulación jurídica de la cuestión con los intereses y estrategias de los actores implicados en el proceso judicial? ¿Cuáles fueron sus efectos en relación a las dinámicas sociales presentes en los territorios ribereños?

Los objetivos

La tesis se ubica en la intersección entre los estudios sobre judicialización, producción de políticas y conflictividad social. Su

objetivo es analizar las formas en que la resolución que ordenó la relocalización de los habitantes del camino de sirga se convirtió en un problema de política pública, indagando en las controversias y conflictos emergidos en dicha transformación. El interés está puesto en examinar las contradicciones y entrecruzamientos de las lógicas político-institucionales, sociales y jurídicas en la implementación de una política judicializada, contribuyendo así a la comprensión de los efectos y claroscuros de las sentencias activistas cuya ejecución involucra a diversos actores gubernamentales y territoriales.

En particular, la tesis cuenta con tres objetivos específicos. En primer lugar, analizar las controversias jurídicas suscitadas en la traducción del mandato de la Corte Suprema en resoluciones que le ordenaron a los actores condenados la puesta en marcha de políticas de relocalización. En segundo lugar, caracterizar los conflictos socioterritoriales catalizados durante la implementación de las relocalizaciones y su relación con las estrategias llevadas a cabo por los afectados y sus defensores para sostener sus demandas. En tercer lugar, examinar los dispositivos y mecanismos institucionales creados por los condenados para dar cumplimiento a las políticas ordenadas por la justicia, identificando sus límites y potencialidades para la tramitación de los conflictos.

Metodología de investigación

Dado que los objetivos de esta tesis están signados por un análisis del proceso de relocalización en términos de sus lógicas de desarrollo sociales, políticas y jurídicas, se privilegió un abordaje cualitativo. Precisamente, el tratamiento del problema implicó la utilización de variados mecanismos de recolección de información, tales como observaciones participantes y no participantes, entrevistas en profundidad y análisis de documentos y contenidos audiovisuales. Asimismo, se escogió como caso de estudio la ciudad de Buenos Aires, donde se ubicaba cerca de un 75% de la población a ser relocalizada, y donde a su vez se evidencia un notable protagonismo de los organismos de defensa pública en los conflictos villeros.

Las entrevistas realizadas incluyeron a: operadores jurídicos vinculados a la causa (tales como jueces y defensores públicos), funcionarios gubernamentales (particularmente técnicos y políticos del Instituto de Vivienda de la Ciudad, organismo responsable en el distrito en cuestión), habitantes del camino de sirga (en su mayoría integrantes de un "cuerpo de delegados") y miembros de organizaciones no gubernamentales (tanto las que fueron parte de los conflictos territoriales como las participantes en el litigio).

Por otro lado, se realizó una etnografía en uno de los barrios afectados por la orden de relocalización. Específicamente, se llevó adelante una participación en las asambleas semanales de los habitantes del camino de sirga de la Villa 21-24 en los años 2014 y 2015, y a su vez se realizaron recorridas por las zonas ribereñas, se sostuvo un

sinnúmero de conversaciones con sus habitantes y se los acompañó en instancias como "talleres participativos" organizados por el gobierno porteño y audiencias públicas en la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires.

Por último, las fuentes secundarias relevadas y analizadas consistieron en: documentos vinculados al litigio (expedientes y resoluciones judiciales, tanto de la Corte Suprema como del juzgado de ejecución), notas periodísticas gráficas y audiovisuales sobre los conflictos, planos de la ribera del Riachuelo y de los barrios afectados, y por último artículos, actas y protocolos elaborados por los organismos de defensa y el Instituto de Vivienda de la Ciudad.

Los hallazgos principales

En relación al primer objetivo específico de la investigación, puede afirmarse que las controversias jurídicas (iniciadas a partir de la intervención de la Defensoría General de la Ciudad como patrocinadores de los habitantes del camino de sirga) contaron con dos aristas. Por un lado, una búsqueda del organismo de defensa de reordenar el proceso judicial en torno a la concepción de los afectados como titulares de derechos económicos, sociales y culturales, en oposición al enfoque sostenido por el juez de ejecución, que contraponía de modo irreconciliable los usos del suelo ya existentes en la ribera del Riachuelo con una nueva utilidad "pro ambiental". Por otro lado, las controversias se caracterizaron por una disputa en torno a la modificación de las reglas procesales, de modo tal que los afectados

podiesen formar parte de la causa y hacerse así de la capacidad de ser notificados, observar e impugnar los pasos dados en pos de la liberación del camino de sirga. Su estatus jurídico, sumergido en una zona gris e indeterminada, se volvió de hecho una de las condiciones de posibilidad para que el conflicto desbordase los canales jurídicos y se desplazase hacia otras arenas.

En lo que respecta al segundo objetivo específico, merece subrayarse que los desafíos suscitados durante la territorialización de la sentencia estuvieron signados por la construcción de un conflicto social y político por parte de los afectados y sus defensores a la par del desarrollo de medidas en el plano judicial. La imposibilidad de aquellos de formar parte del expediente, así como el bajo nivel de coacción de las resoluciones del juez sobre el gobierno porteño, angostaban la potencialidad de los recursos jurídicos y conducían a explorar la apelación a vías alternativas. En otras palabras, la instalación e impulso de las demandas de los afectados dependía –claro está– de las presentaciones ante la justicia, pero no de modo exclusivo. Más bien, la movilización, la difusión pública del conflicto y la generación de ámbitos de interacción con el propio Instituto de Vivienda de la Ciudad donde realizar reclamos directos hacia él fueron canales imprescindibles para la tramitación del proceso de relocalizaciones.

En relación al tercer objetivo específico, se halló que la ruta de implementación de las relocalizaciones estuvo signada por las presiones generadas por los actores: tanto los destinatarios de la

política –y sus defensores– como los operadores técnicos del propio Instituto de Vivienda de la Ciudad. Asimismo, la etapa de mayor aceleración en la implementación evidenció la existencia de un “efecto derrame” de las políticas sociohabitacionales impulsadas por el Jefe de Gobierno Rodríguez Larreta luego de su asunción en 2015. Pero en cualquier caso, la institucionalización del proceso no obedeció a indicaciones de la justicia ni a planificaciones premeditadas, sino a la dinámica propia del conflicto entre los múltiples actores involucrados.

Finalmente, resulta de interés mencionar los cambios y tensiones que el proceso de implementación generó en el problema del Riachuelo según éste había sido planteado en el seno de la justicia. Si su emergencia estuvo ligada a la protección del ambiente y la necesidad de reparar negligencias históricas en el cuidado de un territorio largamente degradado, la puesta en marcha de la apertura del camino de sirga disparó una confrontación en clave de derechos que puso en cuestión aquello que estaba en juego en la ejecución. Más precisamente, si el proceso tuvo un inicio en términos ambientales, las primeras controversias jurídicas comenzaron a evidenciar una novedosa inscripción de la cuestión como una problemática habitacional.

En este sentido, la investigación habilita un conjunto de reflexiones generales respecto de los efectos no deseados que emergen en la traducción de un problema planteado en clave judicial hacia lógicas de política pública. Se destaca aquí la capacidad de generación de conflicto que se esconde detrás de las

aspiraciones resolutorias de las sentencias activistas formuladas en los tribunales. Más que entenderse las como punto de fuga en el cual converge –y se clausura– un proceso de construcción de un asunto problemático, se las debe definir como prisma con capacidad de elaborar problemas y lanzarlos hacia terrenos sociales y políticos bajo nuevas formas.