UNIVERSITÉ DE TOURS

ÉCOLE DOCTORALE « Sciences de la société : Territoires, Économie, Droit »

UMR CITERES / CoST, CNRS

Thèse en cotutelle avec l'Université de Buenos Aires présentée par :

Andrés SCHARAGER

soutenue le **29 mars 2019**

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'Université de Tours**

Discipline : Géographie

Judiciarisation, politique et conflit social

Résistances et controverses dans un processus de relocalisation de bidonvilles à Buenos Aires (2008-2018)

Thèse en cotutelle dirigée par :

Patrice MELÉ	Professeur des universités, Université de Tours
María Gabriela MERLINSKY	Professeure-chercheure, Université de Buenos Aires CONICET

RAPPORTEURS :

Antonio AZUELA	Directeur de recherche, Université Nationale Autonome de Mexico
María Cristina CRAVINO	Professeure-chercheure, Université Nationale de Río Negro, CONICET

JURY :

Pilar ARCIDIÁCONO	Professeure-chercheure, Université de Buenos Aires, CONICET
Antonio AZUELA	Directeur de recherche, Université Nationale Autonome de Mexico
María Cristina CRAVINO	Professeure-chercheure, Université Nationale de Río Negro, CONICET
Patrice MELÉ	Professeur des universités, Université de Tours
María Gabriela MERLINSKY	Professeure-chercheure, Université de Buenos Aires, CONICET
Ramiro SEGURA	Professeur-chercheur, Université Nationale de La Plata, CONICET

A los habitantes del camino de sirga
y la tenacidad de su espera

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es la consumación de cinco años de trabajo como becario doctoral. Si bien la redacción es un momento solitario, la investigación social es un proceso que se enriquece con instancias de intercambio y debate colectivo.

Sin el acompañamiento y la confianza de mi directora, Gabriela Merlinsky, y mi director, Patrice Melé, estas páginas no hubieran sido posibles. Su orientación fue indispensable para transitar este camino sinuoso evitando las salidas lineales y procurando encontrar las preguntas correctas. Por ayudarme a que la tesis haya sido un recorrido tan desafiante como productivo, gracias.

También ha sido parte de este trayecto Federico Lorenc Valcarce, que además de abrirme las puertas a la investigación –allá en mis últimos años como estudiante de grado de sociología–, estuvo presente en distintos momentos clave de la construcción de este trabajo. Le agradezco asimismo a Fernando Balbi, director de la tesis de maestría que antecedió a ésta. Su compromiso y consejos durante aquella primera etapa fueron un mojón indeleble en la fisionomía de estas líneas.

Mis colegas del Área de Estudios Urbanos (y sobre todo los y las del Grupo de Estudios Ambientales) fueron otro de los sostenes del proceso, tanto en lo profesional como en lo personal. A Mariana Schmidt, Melina Tobías, Soledad Fernández Bouzo, Tomás Capalbo, Pablo Pereira y Virginia Toledo, un especial agradecimiento por su compañerismo, complicidad y solidaridad.

Hacer un doctorado en cotutela entre dos universidades fue una experiencia sumamente enriquecedora en lo académico, y en particular a los fines de esta investigación. Gracias a la Secretaría de Ciencia y Tecnología de Argentina y al gobierno francés por financiar, a través del programa de cooperación científica ECOS-Sud, mi estadía en la Universidad de Tours.

Allí conté con el afecto y hospitalidad de mis pares de la *UMR Cités, Territoires, Environnement et Societés* (CITERES) y del equipo *Construction sociale et politique des espaces, des normes et des trajectoires* (Cost). Además de a mi director Patrice, les agradezco a Claudia Cirelli, Sarah-Anaïs Achache, Karine Hochart, Anna Perraudin, Cédric Mpie Simba, Ece Arslan, Oumar Plea, Fatemeh Ghalehnoee y Reza Piroozi (entre tantos otros) por su cálido y generoso recibimiento, así como por los espacios de discusión compartidos.

Valga también un reconocimiento para los y las responsables de la Universidad de Tours y de la Universidad de Buenos Aires que hicieron grandes esfuerzos para que se sustancie el convenio de cotutela en el que se enmarca esta tesis. Gracias a Silvina Emanueli, Bénédite Richard y Christèle Gaudron, y sobre todo a quienes hacen funcionar día a día la Subsecretaría de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Asimismo, fueron parte de esta tesis los y las docentes de los seminarios que cursé en los últimos dos años: Mario Pecheny, Luis Donatello, Pedro Pírez, Guillermo Jajamovich e Ivana Socoloff.

Gracias especialmente a Ivana, Natalia Cosacov, Luciano Nosetto, Cecilia Zapata y Paula Boniolo por sus lecturas y su oído atento cuando exploraba hipótesis de trabajo o bien cuando ya estaba embarcado en (o cerrando) el proceso de escritura. Por una escucha de otro tipo pero igualmente imprescindible, también gracias a Alicia.

Si hacer una tesis es una aventura absorbente y estresante que requiere de mates, risas, confidencias y sinsentidos, nadie lo sabe mejor que mis compañeros y compañeras habitués del Centro de Documentación e Información del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Allí pude encontrar el mejor equilibrio entre concentración y distracción, dos momentos radicalmente distintos pero mutuamente necesarios.

Los bibliotecarios, Carolina De Volder, Ignacio Mancini y Cynthia Cortés Peña, no sólo fueron una compañía diaria, sino también una colaboración inestimable en los momentos en que las estanterías más abrumaban. Esta tesis es el resultado de haber hallado libros y artículos en rincones recónditos a los que difícilmente hubiera llegado sin ellos.

Este trabajo tampoco habría sido lo mismo sin los esfuerzos de todos aquellos y aquellas que hacen funcionar el Germani día tras día. El personal de secretaría, el director y los cientos de investigadoras/es, becarias/os y auxiliares han hecho del Instituto un lugar de trabajo que, amén de las dificultades, alberga una inconmensurable producción de conocimiento.

No puedo dejar de agradecerle a la gran cantidad de personas sin cuyo tiempo y predisposición este trabajo no hubiera sido posible. En particular a Agustín Territoriale, Laura Royo, Julia López, Paz Ochoteco, Lucila Moreno, Florencia Antoniou y Mariano Gutiérrez, por ayudarme con tantas búsquedas y preguntas.

Gracias también a Andrea Sosa, por la puntillosidad idiomática; a Maximiliano Torres, por su auxilio cartográfico; a Claudia Martínez, por tantos sábados y domingos de trabajo que parecían lunes; a Federico Dalponte, porque –como dicen– siempre es bueno tener un amigo abogado; a mi familia, por comprender (y adaptarse a) los ritmos que supone estar en situación de tesis; y a mis compañeros y compañeras de Patria Grande, por la paciencia y el aguante. Gracias a Lucía Ibarra, Julieta Maeso, Leandro Navarro, Fabricio Tranchida, Joaquín Zajac, Martín Oliva, Mariana Palumbo y Delfina Schenone, amistades que resultaron ser grandes sostenes de este proceso.

Por último, una mención al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por financiar esta investigación. Sin embargo, no puede sino remarcarse que, de estos cinco años que transcurrí como becario doctoral, los últimos tres han estado especialmente signados por grandes dificultades e incertidumbres. La suspensión de proyectos, el recorte de presupuesto y la disminución de los salarios, en el marco de un achicamiento general del organismo, han sido adversidades cotidianas en la producción científica en la Argentina. Acaso esta tesis sirva como un pequeño grano de arena en la generación de conocimiento crítico, en compromiso con la construcción de un futuro que tenga a la ciencia como punta de lanza para el cambio social.

RÉSUMÉ

Cette thèse s'inscrit dans le champ d'études sur l'influence croissante de la justice et du droit sur le conflit social et les affaires politiques. Connu dans le débat public et académique comme judiciarisation, certains aspects de ce phénomène ont été amplement traités, notamment, la prédisposition des juges à s'impliquer dans la formulation de politiques, et la façon dont les conflits se transforment en s'insérant dans le champ du droit. Néanmoins, il y a un manque de travaux consacrés à analyser les manières dont les jugements dits activistes –par exemple, ceux qui exigent la mise en œuvre de politiques– deviennent des problèmes de politique publique.

L'objectif est ici d'examiner les conflits et controverses suscités par les processus de mise en œuvre de politiques judiciarisées, là où les logiques juridiques, sociales et politico-institutionnelles s'entrecroisent. En définitive, on essaye de connaître les effets de grande portée de la judiciarisation sur le déroulement des conflits et sur la production d'action publique.

La thèse analyse les évènements déclenchés en 2010 à partir de l'ordonnance d'un juge qui, dans le cadre de l'exécution d'une sentence portant sur la recomposition environnementale du bassin Matanza-Riachuelo, a obligé les gouvernements condamnés par celle-ci à dégager la rive de toute obstruction afin d'y ouvrir un chemin de circulation libre (ou « chemin de halage »). En allégeant que sa création était une mesure indispensable pour faciliter l'assainissement, le juge a prévu la relocalisation des personnes qui y résidaient, dans la plupart des habitants des bidonvilles qui s'étendaient jusqu'au bord de l'eau.

L'ordre de relocalisation émis par le juge a été présenté comme un pas en avant vers la clôture du conflit autour de la détérioration environnementale, mais elle a aussi catalysé un autre conflit caractérisé par le déplacement de la population. Il faut se demander : comment le problème a été redéfini après sa sortie des tribunaux et son entrée dans le terrain de la formulation et implémentation des politiques publiques ? Quel rapport existe-t-il entre la construction juridique de la question et les intérêts et stratégies des acteurs impliqués dans le procès judiciaire ? Quels ont été les effets de cette imbrication sur les dynamiques sociales présentes dans les territoires riverains ?

La thèse, centrée sur le cas des relocalisations effectuées dans la ville de Buenos Aires, repose sur un modèle de recherche qualitative. Ceci a impliqué l'utilisation des outils de collecte d'information comme des observations participantes et non participantes, des entretiens en

profondeur, et l'analyse des documents disponibles. De même, on a adopté une stratégie de triangulation intra-méthode, qui a exigé l'usage de sources primaires et secondaires.

Grâce à cette méthodologie, on aborde trois objectifs spécifiques. Premièrement, on analyse les controverses juridiques suscitées par le processus d'émergence des résolutions qui ordonnaient de mettre en marche les politiques de relocalisation. Deuxièmement, on caractérise les conflits socio-territoriaux catalysés pendant la période de mise en œuvre des relocalisations et leur rapport aux stratégies mises en place par les affectés et ses défenseurs pour revendiquer des droits. Troisièmement, on examine les dispositifs et mécanismes institutionnels créés par les gouvernements condamnés pour mettre en marche les politiques ordonnées par la justice, en identifiant ses limitations et potentialités pour la canalisation des conflits. Au bout du compte, la somme de ces objectifs permet de comprendre comment le déplacement de la population des rives du Riachuelo, en tant que problème judiciaire, s'est transformé en s'institutionnalisant et en se territorialisant.

RESUMEN

Esta 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.

El objetivo aquí es examinar los conflictos y controversias suscitados en los procesos de implementación de políticas judicializadas, allí donde se entrecruzan las lógicas jurídicas, sociales y político-institucionales. En última instancia, se apunta a indagar en los efectos de largo alcance de la judicialización para con las formas de desenvolvimiento de los conflictos y la producción de la acción pública.

La tesis se focaliza 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, un juez federal 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?

La tesis, centrada en el caso de las relocalizaciones llevadas a cabo en la ciudad de Buenos Aires, se basa en un diseño de investigación cualitativo. Éste implicó la utilización de instrumentos de recolección de información tales como observaciones participantes y no

participantes, entrevistas en profundidad y análisis de documentos. Asimismo, se adoptó una estrategia de triangulación intramétodo que requirió el uso de fuentes tanto primarias como secundarias.

A partir de esta metodología, se abordan tres objetivos específicos. En primer lugar, se analizan las controversias jurídicas suscitadas en el proceso de emergencia de las resoluciones que ordenaron la puesta en marcha de políticas de relocalización. En segundo lugar, se caracterizan los conflictos socioterritoriales catalizados durante la implementación de las relocalizaciones en relación con las estrategias llevadas a cabo por los afectados y sus defensores para sostener sus demandas. En tercer lugar, se examinan 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. En última instancia, la sumatoria de estos objetivos permite comprender de qué manera el traslado de población de la ribera del Riachuelo como problema judicial se transformó al institucionalizarse y territorializarse.

Palabras clave: judicialización – acción pública – conflicto social – relocalizaciones

ABSTRACT

This thesis is focused on the field of research that has drawn its attention towards the growing influence of justice and law over social conflict and political matters. This phenomenon, known as judicialization in public and scholarly debates, has been broadly examined with regard to judges' tendency to get involved in policy making, and in relation to how conflicts change when they enter the field of law. However, not much research has been done about the ways in which *activist* rulings –*e.g.* those that demand the implementation of policies– transform into public policy problems.

The goal here is to analyze the conflicts and controversies aroused during the implementation of judicialized policies, in the analytical crossroads between juridical, social and political-institutional logics. Ultimately, I will examine judicialization's far-reaching effects on the ways in which conflicts develop and public action is produced.

The thesis studies the events that took place since 2010 when, amid the execution of a ruling that required the environmental recovery of the Matanza-Riachuelo basin, a federal judge told the convicted governments to clear up the riverside from any obstructions in order to open a road (or a 'towpath') along the way. By asserting that its creation was a mandatory measure to achieve the basin's cleanup, the judge ordered the relocation of the people who lived in those lands, mostly inhabitants of slums that had spread up to the river margins themselves.

The relocation order signed by the judge was shown as a means of putting an end to the environmental deterioration, but it actually triggered a conflict over the population's displacement. Therefore, it becomes relevant to ask: how was the problem redefined after leaving the courts and entering the field of policy making? How did the juridical elaboration of the issue overlap with the interests and strategies of the implicated actors? What were its effects over the social dynamics of the riverside territories?

This thesis is centered on the case of the relocations in the city of Buenos Aires, and it is based on a qualitative research design. This implied using information collection instruments such as participant and non-participant observations, in-depth interviews and document analysis. Moreover, an intra-method triangulation strategy was adopted, which required the use of primary and secondary sources.

Three specific goals are pursued. First, I analyze the juridical controversies aroused during the appearance of the resolutions that ordered the relocation policies. Second, I characterize the socio-territorial conflicts that took place during the implementation of the resettlements with regard to the strategies undertaken by those affected by those policies and their defendants in order to keep up their demands. Third, I examine the devices and institutional mechanisms created by the convicted government to apply the policies ordered by the judiciary, while identifying their limits and potentials for the channeling of conflicts. Ultimately, the sum of these goals enhances the understanding of how the relocation of the Riachuelo's riverside population, which was born as a judicial problem, changed by institutionalizing and territorializing.

Key words: judicialization – public action – social conflict – relocations

RÉSUMÉ DÉTAILLÉ EN FRANÇAIS

I. L'objet de la thèse

Lorsqu'en 2010, un juge fédéral a ordonné « l'élimination d'obstacles » des bords du Riachuelo, une rivière qui traverse la ville de Buenos Aires, il aurait été difficile de prévoir les défis qu'annonçait l'application de la résolution. Les rives accueillaient des industries polluantes et des décharges illégales, mais aussi l'habitat de milliers de personnes qui y avaient trouvé un endroit pour s'installer. Pour eux, la décision de la justice impliquait un processus de relocalisation involontaire qui allait déclencher des controverses et des conflits, toujours d'actualité au moment d'écrire ces lignes.

Cet ordre n'en était qu'un parmi les nombreuses ramifications d'une décision de la Cour Suprême, qui, deux ans auparavant, avait exigé l'assainissement du bassin versant de la rivière. Le tribunal avait exhorté la ville de Buenos Aires, la province de Buenos Aires et l'État national (les trois juridictions exerçant une compétence sur le territoire) à mettre en place un plan intégral de protection de l'écosystème, en fixant des objectifs et des tâches incontournables et en établissant des mécanismes de contrôle judiciaire sur le processus d'exécution de la décision.

Le jugement, inédit de par ses ambitions et sa portée, marquait un avant et un après dans la problématisation publique et gouvernementale des conditions environnementales de cette zone qui est, peut-être, la plus dégradée de l'Argentine. En se prononçant, la Cour Suprême a initié une « cause structurelle » qui dépassait les intérêts des premiers plaignants -un groupe de citoyens qui réclamaient dédommagements en raison de la pollution- et mettait alors en scène des objectifs collectifs et de longue durée (Merlinsky, 2013 ; Puga, 2013 ; Rodríguez Garavito, 2011). En d'autres termes, en plus de répondre à des droits bafoués -et d'impliquer plusieurs institutions de l'État-, le litige a doté d'une légitimité politique et d'une reconnaissance sociale un problème historiquement irrésolu.

La thèse se focalise sur l'une des nombreuses facettes de ce processus : l'ordre donné par un juge d'application de l'exécution (nommé par le plus haut tribunal) de dégager les rives de toute obstruction pour ouvrir un « chemin de halage » le long du Riachuelo. Né avec le Code Civil de 1871, ce concept faisait originalement référence à la nécessité qu'il y ait, de chaque côté des rivières navigables, une bande de terre libre large de 35 mètres pour permettre la traction des bateaux avec des cordes (ou des « halages »). Mais le juge d'application, Luis Armella, lui a donné une nouvelle signification environnementale, en affirmant que la création d'un sentier le

long de la rive était indispensable à l'assainissement du bassin. Quels conflits et controverses a provoqué la décision de justice en se transformant en problème de politique publique ? Comment la construction juridique du problème par le juge et les logiques institutionnelles des condamnés se sont-elles entremêlées ? Et quels ont été leurs effets par rapport aux dynamiques sociales des territoires riverains ?

Les conséquences de cette décision ont été nombreuses pour les acteurs qui ont dû la mettre en pratique : à savoir, les gouvernements de huit municipalités et celui de la ville autonome de Buenos Aires -c'est-à-dire, un total de neuf districts adjacents aux 64 kilomètres du Riachuelo. Ils se sont retrouvés face à une décision de justice qui conditionnait le rythme de leur agenda politique et face à un juge qui contrôlait les politiques mises en œuvre.

Néanmoins, les défis ont aussi concerné les acteurs qui, au moment de la rédaction de la décision, utilisaient les terres des bords de la rivière : des usines au contact des bords du Riachuelo et des commerçants qui y avaient installé leurs étals de vente dans le cadre de marchés populaires. Les uns comme les autres ont dû porter plainte et négocier avec les autorités politiques pour, finalement, déplacer leurs activités hors des zones impliquées par le réaménagement des rives.

Mais, dans cette thèse, les protagonistes sont les intégrants d'un troisième groupe d'acteurs touchés par la décision du juge Armella : les milliers de personnes qui, au moment de la prise de décision, étaient déjà installées dans des bidonvilles au bord du Riachuelo. Il s'agit de quartiers populaires caractérisés par une forte précarité sociale et du logement, et qui, depuis des décennies, se sont étendus jusque sur les talus de la rivière. En définitive, à Buenos Aires, les bidonvilles sont paradigmatiques de l'étroite association entre la vulnérabilité sociale et l'exposition au risque environnemental (Herzer et Gurevich, 1996 ; Torres, 1999 ; Di Pace, Cichero et Perelman, 1992).

Pris au cœur d'un litige qui les forçait à être relocalisés dans des conditions, des temporalités et vers des endroits incertains, les personnes affectées ont donné des réponses diverses. Dans certains cas, elles n'ont démontré qu'une faible capacité de réaction, due au fait qu'elles ont subi des expulsions intempestives ; dans d'autres situations, elles se sont organisées et se sont opposées aux relocalisations proposées par les autorités. Mais en général, leurs attentes et intérêts ont divergé par rapport aux modalités avec lesquelles les organismes de l'État qui avaient été condamnées ont procédé pour accomplir les ordres du juge.

De même, des organismes de défense publique[1] autonomes du pouvoir judiciaire, et caractérisés par leur engagement pour la protection des droits économiques, sociaux et culturels -comme le droit au logement, à la santé, à l'éducation et à l'environnement- ont participé au processus de mise en œuvre des politiques de relocalisation (Delamata, Sehtman et Ricciardi, 2014 ; Scharager, 2018). En tant que défenseurs ou avocats, ils ont joué un rôle significatif dans la conformation des répertoires d'action collective des personnes affectées, en contribuant à définir les stratégies et langages à partir desquelles elles se sont défendues et ont débattu les conditions d'implémentation des politiques issues du jugement. Ainsi, dans les quartiers riverains, les revendications ont été traduites dans les termes du droit, en créant de cette manière une imbrication entre les formes de protestations propres aux organisations des bidonvilles et l'utilisation d'outils du monde juridique.

En somme, le processus déclenché par l'ordre d'ouverture d'un chemin de halage est devenu un exemple clair de l'influence croissante de la justice et du droit sur les conflits sociaux et les affaires politiques. Connu dans le débat public et académique comme « judiciarisation », ce phénomène global aux multiples facettes a été un objet d'attention dans différents pays, et a été étudié sous des termes comme « démocratie judiciaire » (Kaluszyinski, 2006), « juristocratie » (Hirschl, 2004) et « tournant judiciaire » (Hilbink, 2008).

En Amérique latine, la littérature l'a observé sous l'angle de problèmes comme l'intervention des tribunaux dans des conflits politiques, leur influence dans la consolidation démocratique et les transformations du système de division des pouvoirs (Kapiszewski et Taylor, 2008 ; Nosetto, 2014 ; Abdo Ferez, 2013). De même, il existe de nombreux travaux sur la productivité de la judiciarisation, c'est-à-dire, ses effets structurants et de longue durée sur les institutions, les conflits, les représentations sociales et l'ordre politique.

En s'inspirant d'une vision constructiviste sur la relation entre droit et société (Bourdieu, 1986), des auteurs ont montré comment les procès judiciaires n'ont pas seulement des effets directs et matériel, mais aussi indirects et symboliques. En d'autres termes, le droit et les décisions de la justice génèrent des transformations sociales pas seulement « quand ils induisent des changements de comportements », mais aussi « quand ils provoquent des transformations indirectes dans les relations sociales, ou […] légitiment des visions du monde » [traduction libre] (Rodríguez Garavito et Rodríguez Franco, 2015 : 22). Aussi, d'autres travaux ont montré

[1] Organismes publics chargés de défendre les personnes ou collectifs en conflit avec l'Etat dont la situation économique ou sociale ne leur permet pas de faire appel aux services d'un avocat.

comment la canalisation judiciaire des conflits -c'est-à-dire, l'utilisation des règles et du langage juridiques- peut conduire à des changements dans les attentes des acteurs, il est alors plus judicieux dans ce sens-là de parler de juridicisation (Azuela, 2006 ; Melé, 2008).

En Argentine, la recherche s'est focalisée sur la prédisposition de certains juges, tribunaux et organismes de l'État -surtout ceux de la défense publique- à employer des stratégies légales pour atteindre des objectifs politiques et sociaux, c'est-à-dire, des pratiques souvent conceptualisées comme « activisme judiciaire » (Delamata, Sehtman et Ricciardi, 2014 ; Martin, 2011 ; Falcon, 2010). De même, un accent particulier a été mis sur les manières dont la voie judiciaire s'est introduite dans les répertoires de protestation de divers collectifs (Smulovitz, 2008 ; Domingo, 2004) et est devenue une source de production de politiques publiques (Abramovich, 2005 ; Merlinsky, 2013 ; Maneiro, 2004 ; Cravino, 2016 ; Arcidiácono et Gamallo, 2011).

L'ordre d'ouvrir le chemin de halage -mais aussi l'affaire Riachuelo en général- est un exemple de l'implication des juges dans des processus politiques, et aussi de la portée des jugements *activistes*. À travers le pouvoir symbolique et disciplinant du droit, ceux-ci essaient de provoquer des transformations dans certaines affaires dans lesquelles d'autres acteurs -principalement les autorités politiques- démontrent un manque de volonté ou une incapacité à les prendre en charge.

Nonobstant, cette thèse est loin de tenir pour acquis le prétendu caractère résolutif de l'ordre du juge Armella. Au contraire, des jugements comme celui-ci doivent être vus comme le point de départ de la redéfinition des problèmes, surtout quand ils se prononcent pour l'implémentation de politiques et exigent un procès de transcodage (Lascoumes, 1996) des registres de la justice vers les logiques d'action politico-institutionnelles.

En effet, l'ordre de relocalisation s'est présenté comme un pas vers la clôture du conflit sur la détérioration du territoire, mais il a déclenché un autre conflit caractérisé par le déplacement de la population riveraine. Par conséquent, il convient de se demander : de quelles manières le problème est-il redéfini après sa sortie des tribunaux et son entrée sur le terrain de la formulation et de l'implémentation des politiques ? Comment la formulation juridique du problème et les intérêts et stratégies des acteurs impliqués se sont-ils imbriqués ?

De nombreux travaux ont analysé les modes de transformation des conflits sociaux après leur incorporation dans le champ du droit (Bermúdez, Barrenechea et Royo, 2014 ; Azuela et

Cosacov, 2013 ; Vaccotti, 2017 ; Azuela, 2006 ; Arcidiácono et Gamallo, 2014), et il existe une vaste littérature qui place cette question dans le cadre du phénomène de la mobilisation légale (Domingo, 2004 ; Sieder, Schjolden et Angell, 2008 ; Vallinder, 1994 ; Delamata, 2013), par laquelle certains acteurs feraient un usage des instruments et des discours qui invoquent des droits comme « des instruments pour faire de la politique » [traduction libre] (Smulovitz, 2008 : 287). Cependant, il y a peu d'études qui articulent la sociologie des politiques publiques -ou de l'action publique- (Lascoumes et Le Galès, 2014 ; Shore et Wright, 1997 ; Muller, 2004 ; Oszlak et O'Donnell, 1976) avec les approches sur la judiciarisation des conflits pour montrer le processus inverse. C'est-à-dire, qu'au lieu d'analyser comment un litige est transformé quand il commence à être traité en termes juridiques, ces études expliquent comment les conflits provoqués par une initiative du pouvoir judiciaire sont transformés en problème de politique publique.

D'après les définitions d'Abramovich (2005), le cas de la construction du chemin de halage montre comment, actuellement, les tribunaux ne se limitent pas forcement à se prononcer autour de problèmes ou de politiques publiques préexistantes, mais aussi comment ils opèrent comme point de départ d'une série de mesures exécutées sous leurs ordres et leur supervision. Par conséquent, alors que cet auteur relativise les frontières entre l'exécutif et le judiciaire -comprises comme des pouvoirs de l'État dont les attributions et les sphères d'influence seraient formellement séparées-, le processus de relocalisations peut être vu comme paradigmatique de la judiciarisation.

Cette thèse soutient que des affaires comme celle-ci constituent un exemple des manières dont les juges, les tribunaux et les règles du champ du droit avancent sur des domaines typiquement réservés à la politique, en même temps qu'elles montrent les façons dont le droit se territorialise et s'introduit dans les dynamiques cognitives et les stratégies collectives élaborées par les personnes affectées par des politiques de l'État. Par conséquent, les relocalisations du chemin de halage montrent la nécessité de rechercher sur les effets de longue portée de la judiciarisation par rapport au déroulement des conflits et l'implémentation de politiques. D'après Rodríguez Garavito et Rodríguez Franco (2015), le destin des jugements activistes, une fois qu'ils sortent des tribunaux, est souvent un angle mort de la recherche scientifique, et il y a peu de visibilité de leurs effets sur les mouvements sociaux, l'opinion publique ou l'organisation de l'État, ou même leurs conséquences pratiques sur la défense des droits bafoués.

Nonobstant, l'intention de cette thèse n'est pas de faire une évaluation quantitative de l'impact de la décision du juge Armella, et elle n'essaie pas non plus -comme c'est le cas des travaux de théorie politique- d'examiner la légitimité sociale des pratiques judiciaires activistes ou leurs conséquences sur l'ordre démocratique. Finalement, l'objectif n'est pas d'identifier les capacités institutionnelles des acteurs condamnés à réaliser les politiques qui leur ont été ordonnées. Ce travail est moins guidé par « l'urgence de regretter le manque de respect des normes ou le manque de validité des droits » que par la curiosité d'élucider ce qui se passe autour des phénomènes juridiques [traduction libre] (Azuela, 2016 : 11).

Plus précisément, cette thèse se situe à l'intersection des études sur la judiciarisation, la production de politiques publiques et le conflit social. Son objectif est d'analyser les manières dont la décision de relocalisation des habitants du chemin de halage s'est transformée en un problème de politique publique, en examinant les controverses et les conflits qui ont émergé au cours de ce processus.

Empiriquement, cette question essaie d'améliorer la compréhension de ce qui constitue probablement le plus grand processus de déplacement de population lié à une décision de l'État depuis la dernière dictature (1976-1983). Mais si, à cette époque, il s'agissait d'une éradication des bidonvilles de Buenos Aires par la force sous l'argument que ses résidents « ne méritaient pas la ville » (Oszlak, 1991), il s'agit maintenant d'un litige autour d'arguments environnementaux et de « l'amélioration de la qualité de vie » (Cour Suprême de Justice de la Nation, 2008). Quels types de tensions ont été engendrés par cette manière de formuler le problème et les attentes, les actions et les droits invoqués par les acteurs impliqués ?

Cette question est le point de départ d'une analyse des contradictions et enchevêtrement des logiques politico-institutionnelles, sociales et juridiques dans la mise en œuvre d'une politique judiciarisée, contribuant à la compréhension des effets des jugements activistes dont l'exécution implique des acteurs gouvernementaux et territoriaux variés. Des processus issus de décisions comme celle du juge Armella ont des conséquences qui, même si elles dépassent la sphère juridique, ne sont pas explicites. D'après Cuéllar Vázquez (2014), alors que le droit est présent dans tous les domaines de la vie sociale, c'est encore un défi sociologique de capter ses formes d'intervention et de régulation. Pour cette raison, -en paraphrasant Azuela (2014 : 9)- il faut examiner ce qui change dans les processus de production de politiques publiques dans le cadre de l'activisme de la justice, en particulier si on essaie de comprendre la productivité sociale, territoriale et institutionnelle de la judiciarisation.

La thèse a trois objectifs spécifiques. Premièrement, j'analyse les controverses juridiques suscitées par le processus d'émergence des décisions de mettre en œuvre les politiques de relocalisation. Deuxièmement, je caractérise les conflits socio-territoriaux qui émergent pendant la période d'implémentation des relocalisations et leur rapport aux stratégies mises en place par les personnes affectées et leurs défenseurs. Troisièmement, j'examine les dispositifs et mécanismes institutionnels créés par les gouvernements condamnés pour mettre en œuvre les politiques ordonnées par la justice, en identifiant leurs limites et potentialités dans la gestion des conflits. Finalement, l'ensemble de ces objectifs permet de comprendre comment le déplacement de la population des rives du Riachuelo, en tant que problème judiciaire, s'est transformé en s'institutionnalisant et en se territorialisant.

II. Une approche par l'étude des politiques judiciarisées

D'après Azuela (2006), la judiciarisation doit se différencier conceptuellement de la juridisation. Tandis que la première porte sur les mécanismes et les procédures de la justice, la seconde celle-ci permettrait de traiter les manières dont la société se transforme quand les attentes et les horizons d'action des acteurs s'adaptent aux règles du monde juridique.

Cette observation a une grande importance pour une analyse sociologique des effets de la judiciarisation, puisqu'elle permet l'adoption d'une approche multidimensionnelle du droit : il ne se réduirait pas à une trame normative, mais il pourrait être conçu comme un langage ou cosmovision qui donne certains cadres de cognition pour définir les situations. C'est-à-dire que, s'il est effectivement vrai que « dire, c'est faire » et que le discours a un pouvoir performatif (Austin, 1975), le droit n'a pas seulement la capacité de désigner la réalité mais aussi de l'instituer. Plus encore, il peut contribuer à déplacer un conflit d'un champ de demandes vers un autre. Par conséquent, il possède à la fois une fonction régulatrice et une fonction symbolique ; il est un « système d'action » et simultanément un « système de connaissance » (Habermas, 1998 : 79, dans Azuela, 2006), capable de construire des catégories et des modes de perception.

D'après Azuela, à partir du « tournant linguistique », -représenté par des auteurs comme Austin (1975) et Searle (1969)- les sciences sociales ont trouvé dans le langage non seulement une capacité de parler du monde social mais aussi de l'instituer. De cette manière, il devient possible de concevoir les phénomènes juridiques non seulement comme des normes de régulation de

conduites, mais aussi comme des discours qui s'incorporent aux cadres de perception, de pensée et d'action des acteurs (Bourdieu, 1986).

Analyser la judiciarisation par rapport à sa dimension symbolique, par conséquent, implique une acceptation que les décisions et les processus judiciaires ont des effets d'ordre matériel, mais aussi qu'ils génèrent des transformations indirectes des liens sociaux, des représentations des acteurs et de leurs stratégies face à ce qui est en jeu (Melé, 2011). Cette perspective requiert l'adoption d'une vision constructiviste de la relation entre le droit et la société (Bourdieu, 1986). D'après Rodríguez Garavito (2011), il ne s'agit pas seulement de se focaliser sur les effets matériels et directs des décisions de la justice, mais d'observer comment elles créent des transformations sociales lorsqu'elles provoquent des changements de conduite, altèrent les relations sociales ou modifient les perceptions des acteurs en légitimant les cosmovisions des acteurs concernés. Si on adopte ce point de vue, on doit alors accepter que les conflits sur lesquels la justice intervient ne sont pas l'expression d'une crise ou d'un disfonctionnement social qui requiert de se remettre sur le droit chemin, mais sont des instances structurantes et génératrices d'un nouvel ordre (Simmel, 1918 ; Coser, 1970), c'est-à-dire, qu'ils permettent de construire des liens et produisent des transformations sociales de longue durée.

En raison des défis institutionnels, des transformations territoriales et des impacts sociaux qu'elles génèrent, des décisions comme celle de relocaliser des habitants des rives du Riachuelo -c'est-à-dire, celles qui ordonnent aux gouvernements la mise en œuvre de certains politiques- constituent probablement le meilleur exemple de la productivité des conflits judiciarisés. Cependant, il convient de prendre certaines précautions pour développer une sociologie de la judiciarisation des politiques publiques, en particulier quand elles se présentent comme apolitiques, utilisent un langage instrumental et, surtout, créent l'illusion de rattacher les fins et les moyens et de suivre un chemin linéaire, logique, ordonné et rationnel et dont l'exécution découle simplement de la formulation (Shore, 2010 : 32).

On rencontre alors ici un problème très important pour l'analyse de toute politique publique judiciarisée. Où commencent et où finissent les politiques ? En définitive, comment se déterminent leurs frontières et quelles dimensions doit-on examiner ? Les concepts, les idées et les discours qui les entourent ou leurs effets matériels à court terme ? Les idéologies et les valeurs culturelles qui sont sous-jacentes à leur formulation ou les manières dont elles sont expérimentées par leurs « destinataires » ? Le rapport entre leurs objectifs affichés et les résultats atteints ou les conséquences qui surpassent la volonté de leurs « auteurs » ? Même si

elles créent l'illusion de constituer quelque chose de cohérent et de monolithique, quand on les observe de près, elles se fragmentent inévitablement et il devient difficile de discerner précisément ce qu'est une « politique » (Shore et Wright, 1997).

D'un côté, ceci s'explique par le fait qu'une fois créés, les politiques publiques mènent « leur propre vie » (Kopytoff et Appadurai, 1986), et elles rentrent dans un réseau complexe d'agents et d'institutions qui génère des effets imprévus (Shore, 2010). D'un autre côté, comme les architectes et les agents d'une politique peuvent être diffus, il est compliqué de savoir où elles commencent et où elles terminent. En fin de compte, il faut essayer de ne pas avoir recours à de fausses dichotomies comme « État » et « société », « macro » et « micro », « local » et « global », etc., parce qu'elles brouillent la vue plus que ce qu'elles éclairent sur les processus des politiques publiques (Wedel *et al.*, 2005 : 43).

Pour ces raisons, des auteurs ont choisi d'utiliser le terme d'« action publique ». Ils assurent que la perspective « top down » dans laquelle se situe la notion de politique publique a perdu de sa vigueur, parce qu'elle assume une supposée capacité de prévision et de conduite centralisée des gouvernements, alors qu'en réalité les échelles d'action se sont étendues au niveau supranational et infranational, les acteurs sociaux qui se mobilisent se sont multipliés ainsi que les interventions des ONG et l'incidence des « experts » dans sa définition a augmenté (Lascoumes et Le Galès, 2014 : 85). A l'inverse, l'action publique suppose un raisonnement « bottom up » qui se focalise sur les acteurs en situation, leurs superpositions et leurs mécanismes de coordination, et montre les processus interactifs de production et de transformation des politiques publiques. En effet, leur définition s'altère même (et notamment) pendant leur mise en œuvre, parce que l'élaboration d'une politique ne « résout » pas seulement un problème, mais elle le construit également (Anderson, 1998, dans Lascoumes et Le Galès, 2014). De cette manière, une sociologie de la judiciarisation des politiques publiques ne doit pas analyser les décisions judiciaires comme un point de fuite auquel un processus préalable de définition converge -pour se clôturer-, mais comme un prisme qui capture une question d'intérêt social -ou bien simplement le crée- pour le relancer sous de nouvelles formes. Par conséquent, loin de culminer dans la décision d'un juge, la judiciarisation possède une productivité multidimensionnelle qui génère des effets non désirés ou même inconnus pour les propres acteurs. Cependant, le pouvoir symbolique exercé par la justice fait que les jugements se présentent comme une solution, mais ils sont en réalité des instances de conflit car ils reconfigurent les problèmes en les mettant en mouvement avec d'autres règles du jeu, en

reformulant ou en déplaçant ses catégories. En suivant Lascoumes (1996), on pourrait affirmer que l'implémentation d'une politique judiciarisée suppose un processus de transcodage, par lequel un problème se transforme et se transfère vers des codes, des registres et des logiques différentes.

En d'autres termes, je propose d'analyser la judiciarisation comme constitutive d'une « arène publique » dans laquelle s'entrecroisent divers rationalités, logiques d'action et cadres d'interprétation -fondamentalement ceux de la justice, des agences gouvernementales et des acteurs sociaux impliqués, mais aussi ceux des experts et même ceux des médias- autour d'un problème de politique publique. C'est-à-dire qu'il faut étudier les conflits et les controverses qui se déclenchent dans cet espace social dans lequel opère un ensemble organisé de négociations, protestations, tensions et accords symbolisés et formalisés en quête d'un intérêt public (Cefaï, 2016 : 45) plus ou moins constitué.

Cette perspective contredit certaines approches qui suggèrent que la construction de problèmes publics traverse des étapes successives avant d'être inscrit à l'agenda de l'État. Spector et Kitsuse (1973) ont proposé que la transformation d'un « problème privé » en « question publique » suppose, d'abord, l'identification d'un sujet comme « nuisible », « offensif » ou « indésirable » de la part d'un groupe ; deuxièmement, que l'on essaie d'en créer une controverse ; et finalement, la captation de l'attention d'un organisme de l'État. Cobb, Ross et Ross (1976), de leur côté, ont développé une explication similaire sous le nom de « *outside initiative model* », mais ils ont aussi proposé un chemin inverse appelé « *inside initiative model* ». D'après eux, les preneurs de décisions des organismes gouvernementaux -c'est-à-dire, des groupes « à l'intérieur » de l'État- sont les acteurs qui propulsent la mise en œuvre d'une politique. Quoi qu'il en soit, le foyer d'attention se trouve dans la « sélection » des problèmes qui deviennent l'objet d'attention (et de politique) publique, au détriment de leurs modes de *définition*. Mais cela suppose aussi l'existence d'un État indépendant et séparé de la société, qui opère de manière autonome, comme s'il n'existait pas de relations permanentes, étroites et grises (Lorenc Valcarce, 2005).

Il convient d'éviter les limites inhérentes à la réification de la notion d'État et le concevoir d'une façon homogène, c'est-à-dire, univoque et séparée de la société. S'il n'est pas tenu pour acquis comme objet d'analyse, la littérature s'est souvent interrogée sur le degré d'indépendance d'une entité par rapport à l'autre. Mais quoi qu'il en soit, le caractère glissant de cette frontière a été davantage interprété comme un problème de précision conceptuelle que

comme une piste vers une clarification de la nature du phénomène (Mitchell, 1991 et 1999). En effet, pour certains auteurs, il n'est pas possible d'étudier l'État si ce n'est à partir de la reconnaissance de la tension générée par sa réalité double, c'est-à-dire, son existence objective, comme « système », et subjective, comme « idée » (Abrams, 1998 ; Trouillot, 2011 ; Gupta, 2015).

Néanmoins, dans certains cas la sociologie des politiques publiques a construit l'État comme une machinerie d'intentions et des processus de *decision making* ou de *policymaking* (Mitchell, 1999), c'est-à-dire, un monde de plans et de projets qui agissent sur la société. Les conséquences de ce raisonnement -en particulier pour l'analyse de l'implémentation de politiques judiciarisées- sont substantielles. En donnant l'image que les institutions de l'État se trouvent en « dedans » et en « dehors » de la société, cette vision les dote d'une « force externe » orientée par une « rationalité supérieure » (O'Donnell, 1978 : 18), et il ouvre la voie à une « topographie imaginaire » selon laquelle les disputes politiques viennent « d'en bas » et les politiques sont décidées « d'en haut » (Ferguson, 2007).

Mais si le système de pouvoir -d'après Foucault- s'étend au-delà de l'État (Mitchell, 1999), comment se déterminent les limites de l'appareil de l'État ? Où se trouve le dedans et le dehors ? Réunies dans les imaginaires populaires et dans les discours académiques (Ferguson et Gupta, 2002), ces idées rendent difficile la compréhension des caractéristiques, des effets et des portées des politiques publiques judiciarisées, pas seulement parce qu'elles perpétuent la scission du social par rapport au politique, mais parce qu'elles conduisent à une analyse des conséquences de la judiciarisation d'après une logique « *top down* ». Dépasser ce corpus théorique nécessite d'examiner la judiciarisation plutôt comme un processus « transversal », et ainsi suivre à la trace des modes de création de réseaux et des relations entre des acteurs, des institutions et des discours (Shore et Wright, 1997).

Le droit, d'après Mitchell (1999), constitue un exemple de ce problème : le système judiciaire consiste en un système complexe qui, dans la mesure où il comprend des statuts, des agences pénales et des codes, mais aussi des psychiatres, des universités et des cercles académiques, rend difficile de trouver une ligne de division exacte entre la structure légale et la société. Dans la pratique, on pense le droit comme un code abstrait et la société comme le monde de son application pratique, mais dans les faits, le code et la pratique tendent à devenir inséparables. Par conséquent, on ne devrait pas penser l'État comme un objet cohérent, clairement séparé de la « société », même s'il semble être un acteur autonome qui intervient sur elle. Si, au contraire,

on le conçoit comme un ensemble de pratiques, de processus et d'effets, on doit alors suivre ses traces dans des « espaces moins évidents que ceux des politiques institutionnalisées et des bureaucraties établies » [traduction libre] (Trouillot, 2001 : 13). Par conséquent, il faut l'analyser comme abritant une série de pratiques qui, même si elles semblent être unifiées, cohérentes et univoques, sont souvent désunies, discordantes et hétérogènes. Loin de l'examiner comme un organe de gouvernement ou de domination monolithique, on doit l'analyser comme un assemblage d'organismes et d'agences différenciés et en échange constant, dans lesquels s'entrecroisent des demandes et des orientations contradictoires.

III. Sur l'approche méthodologique

Les 64 kilomètres de la rivière touchés par le processus de « nettoyage des rives » sont en contact -comme nous l'avons déjà dit- avec huit municipalités (qui appartiennent à la province de Buenos Aires) et avec la ville de Buenos Aires (qui, comme capitale, est autonome). Néanmoins, la densité urbaine de ce vaste territoire varie, de même que la quantité d'« obstacles » identifiés par la justice sur le chemin de halage. Sur un total de 2389 familles recensées sur les bords de la rivière, 1837 (c'est-à-dire, plus de 75%) sont installées au sein des limites de la capitale du pays (Nápoli, 2013).

En plus de concentrer une quantité significative du total de logements, la ville de Buenos Aires se caractérise par le dynamisme et la portée de ses organismes de défense publique. Ils jouent un grand rôle dans les conflits portant sur la violation des droits économiques, sociaux et culturels, et ils démontrent aussi une capacité de déploiement territorial considérable. Les 27 sièges de la Défense Générale de la Ville[2], distribués dans les divers quartiers populaires, sont seulement un exemple de la prééminence de leur activisme judiciaire, ce qui est aussi perceptible dans la prédisposition des différents groupes sociaux en conflit à suivre la voie judiciaire (Scharager, 2018).

En raison de deux des caractéristiques de Buenos Aires -le nombre de personnes concernées par la relocalisation et l'éloquence de la judiciarisation-, cette thèse se focalise sur le cas de cette ville en particulier. D'après Stake (1999 : 20), l'objectif d'une étude de cas est d'arriver à bien comprendre le cas qui a été choisi, et pas nécessairement d'établir ce qui le différencie des

[2] Organisme autarcique du pouvoir judiciaire consacré à la défense des populations en situation de vulnérabilité dont les demandes s'adressent au gouvernement de la ville de Buenos Aires.

autres. Il s'agit de l'observer dans sa « singularité », ce qui requiert de connaitre d'autres cas, mais en ayant comme objectif principal de bien comprendre le cas d'étude. Par conséquent, le but premier de l'analyse du processus de relocalisations dans le district choisi c'est saisir sa particularité, pas sa généricité.

Cependant, ceci ne signifie pas que la nature de l'objet étudié ne soit déterminée par des phénomènes qui le dépassent. En d'autres termes, tous les faits sont par eux-mêmes spécifiques, mais ils sont en même temps -au moins d'une manière partielle- l'expression de tendances sociales plus globales. En effet, l'analyse d'un cas -comment les conflits et les politiques se judiciarisent- peut toujours permettre la spécification des caractéristiques de régularité : on atteint rarement une compréhension complètement nouvelle, mais on peut atteindre un niveau de précision plus grand. Pour cette raison, il est possible qu'on ne puisse pas considérer comme des « généralisations » le travail fait sur un cas, mais comme des « généralisations mineures » [traduction libre] (Stake, 1999 : 19). À partir du cas des relocalisations dans la ville de Buenos Aires, il est possible alors d'atteindre une niveau plus fin de connaissance sur les processus d'implémentation des politiques judiciarisées, et contribuer à la compréhension des implications plus générales de ces phénomènes.

L'analyse de ces processus permet d'en avoir une lecture à partir de deux échelles parallèles mais liées. D'un point de vue « intrinsèque », le cas en question n'est pas intéressant parce que son étude permet de mieux connaitre d'autres cas ou un problème en général, mais parce que sa nature rend nécessaire la compréhension de ce cas en particulier. D'un point de vue « instrumental », le cas est un point de départ pour la compréhension de quelque chose d'autre : même s'il doit être traité en profondeur, il est la porte d'entrée à la compréhension d'un problème général que l'on trouve ici, au niveau local (Stake, 1999 : 16).

Dans l'étude de cas instrumentale, la définition du problème d'analyse représente un problème méthodologique fondamental, parce que la singularité du cas choisi doit permettre un exercice de généralisation analytique. Autrement dit, « les études de cas doivent passer une épreuve cruciale dans la relation local-global. La valeur heuristique du cas se trouve dans sa capacité à se situer à l'intersection de différents niveaux d'organisation sociale qui s'expriment dans une position localisée » [traduction libre] (Merlinsky, 2009 : 48).

Par rapport à la conduite de la recherche, étant donné que les objectifs de cette thèse sont d'analyser un processus de relocalisation selon ses logiques sociales, politiques et juridiques, j'ai privilégié la mobilisation de techniques qualitatives. Plus précisément, l'approche choisie nécessite l'utilisation de différents mécanismes de collecte d'information, telles que des observations participantes et non participantes, des entretiens en profondeur et l'analyse de documents et de matériel audiovisuel. De plus, nous avons adopté une stratégie de triangulation qui a requis l'usage de sources primaires et secondaires afin de valider les résultats obtenus et de vérifier leur consistance interne et leur fiabilité (Jick, 1979).

Le premier objectif spécifique, concernant l'étude des controverses juridiques suscitées tout au long de l'exécution de la décision, a demandé deux types de tâches. D'un côté, la réalisation d'entretiens auprès d'opérateurs juridiques liés au litige : des intégrants de : a) la Défense Générale[3] de la Nation ; b) la Défense Générale de la Ville ; c) le Conseil Tutélaire devant la Chambre d'Appel nº 1 ; et d) le Tribunal Fédéral de Quilmes (en charge de l'exécution de la décision de la Cour Suprême pendant les premières années du procès).

D'autre part, cet objectif a nécessité la collecte de différents types de documents directement ou indirectement liés au processus judiciaire : en particulier, a) le dossier principal de l'affaire Riachuelo ; b) des ordres et des résolutions émis par la Cour Suprême de Justice de la Nation ; c) des résolutions du Tribunal Fédéral de Quilmes et du Tribunal Fédéral de Morón (qui a pris la responsabilité d'exécuter la décision à partir de l'année 2012) ; d) des rapports élaborés par le Conseil Tutélaire ; e) des recours présentés par la Défense Générale de la Ville ; et f) des documents publics et internes de ce dernier organisme (telles que, entre autres, des revues officielles, des rapports).

Grâce à ces sources, j'ai reconstruit les représentations des acteurs sur le processus et avons examiné les positions institutionnelles. À partir de la systématisation des résolutions du juge d'exécution et des recours de la défense publique dans une base de données, j'ai séquencé les principaux événements juridiques, tandis que leur analyse comparative a permis de trouver le chevauchement, l'évolution et les contradictions des différents arguments.

Le deuxième objectif spécifique, centré sur l'analyse des conflits socio-territoriaux, a requis trois types de tâches. Premièrement, la réalisation d'une ethnographie dans un des quartiers

[3] Les organismes de « Défense générale » sont des organismes en charge de la défense de personnes en conflit avec l'État n'ayant pas les moyens sociaux et économiques de faire appel à un avocat.

impliqués par l'ordre du juge Armella. J'ai assisté, pendant les années 2014 et 2015, aux assemblées hebdomadaires des habitants du chemin de halage de la Villa (bidonville) 21-24, auxquelles participaient de manière régulière des organismes de défense publique -en particulier, le Conseil Tutélaire et la Défense Générale de la Ville-. Les assemblées constituaient le lieu par excellence des discussions sur les relocalisations et de l'organisation du conflit, on y planifiait les actions de protestation et les recours juridiques. Par conséquent, elles constituaient l'espace le plus propice à la compréhension du sens subjectif des acteurs, ainsi que pour élucider l'élaboration de stratégies. Néanmoins, le travail ethnographique n'a pas consisté seulement en une participation aux réunions, mais aussi à la réalisation de nombreuses visites le long du chemin de halage, de conversations avec plusieurs de ses habitantes et leur accompagnement dans les différents moments du conflit, comme les « ateliers de participation » organisés par le gouvernement de la ville, et des audiences publiques à la Législature de Buenos Aires, où une loi d'expropriation de terrains pour les relocalisations sera approuvée.

Le deuxième type de tâche effectué dans le cadre du deuxième objectif spécifique a été la réalisation d'entretiens en profondeur. Ils ont été réalisés auprès de cinq groupes d'acteurs : a) des leaders des populations situées sur le chemin de halage ; b) des travailleurs de l'équipe territoriale de l'Institut du Logement de la Ville (IVC), l'organisme du gouvernement de la ville en charge de l'accomplissement de l'ordre de relocalisation ; c) des avocats des organismes de défense publique (la Défense Générale de la Ville et le Conseil Tutélaire) ; d) la présidente de la Fondation Temas (une ONG qui fait du travail social dans la Villa 21-24 et qui est devenue une alliée d'importance pour les personnes affectées dans ce quartier-là) ; et e) des membres d'autres ONG liées à l'affaire judiciaire (la Fondation Environnement et Ressources Naturelles -FARN- et le Centre d'Études Légaux et Sociaux -CELS-). Ces entretiens ont été indispensables pour comprendre le point de vue des différents acteurs impliqués dans la production des conflits socio-territoriaux.

Le troisième type de tâche effectué pour atteindre le deuxième objectif spécifique a été l'analyse de sources secondaires comme : a) des articles de journaux graphiques et audiovisuels sur les conflits (issus de journaux nationaux, de sites internet et de plateformes vidéo) ; b) des plans de la rivière du Riachuelo et des quartiers affectés qui pouvaient apporter des informations sur la délimitation du chemin de halage et les changements sur le territoire ; c) des rapports et des

documents institutionnels des organismes de défense et de l'IVC ; d) des résolutions judiciaires ; et e) des lois pertinentes dans le cadre de l'affaire Riachuelo.

En somme, l'observation participante dans un des quartiers affectés, la réalisation d'entretiens en profondeur et l'étude de documents cartographiques, légaux, institutionnels et journalistiques, traités dans un journal de terrain et systématisé dans des bases de données, ont apporté l'information nécessaire pour examiner le développement des conflits socio-territoriaux par rapport aux stratégies des acteurs.

Pour atteindre le troisième objectif spécifique, centré sur l'étude des dispositifs et des mécanismes institutionnels générés dans le cadre du processus de relocalisation, l'attention s'est déplacée fondamentalement -mais pas exclusivement- vers l'IVC. Pour ça, j'ai accompli deux types de tâches.

D'un côté, j'ai réalisé des entretiens semi-directifs en profondeur auprès de ses membres. Parmi eux, on trouve trois niveaux de hiérarchie : a) bas (des travailleurs du territoire) ; b) moyen (des responsables de l'équipe/des coordinateurs) ; c) haut (le président de l'organisme). Ces entretiens ont permis d'examiner la perspective des agents de l'IVC par rapport aux décisions procédurales, au conflit et à l'affaire judiciaire en général. Il a été pertinent, pour accomplir cette tâche, de différencier les responsabilités inhérentes à ces postes, que l'on peut appeler provisoirement « techniques » et « politiques ».

D'un autre côté, j'ai étudié et systématisé différents types de documents institutionnels et juridiques, parmi eux : a) un protocole d'action pour la mise en œuvre des relocalisations ; b) des actes des « réunions de travail » (réalisées au sein de l'IVC avec la participation des principaux acteurs impliqués) ; c) l'acte de constitution du « corps de délégués » de la Villa 21-24 ; et d) les rapports présentés par l'IVC à la justice.

IV. L'organisation des chapitres

La thèse est divisée en six chapitres. Le premier, qui examine la judiciarisation de la politique et des conflits, a pour but d'élaborer méthodologiquement et conceptuellement une perspective d'analyse. D'abord, sont présentées les façons dont la question a été traitée dans le champ scientifique, quelques perspectives développées aux échelles globales, régionales et locales sont soulignées. Deuxièmement, je réalise une généalogie de la judiciarisation en Argentine, et

explique les façons dont, à partir de la transition démocratique, la réforme constitutionnelle et le renforcement du neo-constitutionalisme, le droit et le pouvoir judiciaire se sont repositionnés comme structurantes des relations sociales. Troisièmement, j'analyse comment divers types de conflits sociaux se sont de plus en plus déplacés vers la sphère de la justice, compris comme un espace de canalisation de demandes et d'ouverture d'horizons d'action. Dans ce sens-là, on accorde une attention particulière à la manière dont la judiciarisation change les règles des conflits et transforme les perspectives des acteurs. Quatrièmement, j'examine le rôle des juges et défenseurs publics dans le traitement judiciaire des conflits, et je montre les façons dont la justice s'implique dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Finalement, je présente des propositions pour une approche sociologique des processus de judiciarisation de la politique et des conflits, et on examine les limites des visions linéaires sur les politiques publiques qui réifient l'État.

Dans le deuxième chapitre je présente le problème de la dégradation environnementale de ce territoire et comment, au fil des ans, une étroite relation entre vulnérabilité sociale et les risques liés à la contamination s'est forgée. Deuxièmement, j'examine les antécédents le plus récents des débats autour du Riachuelo, et je montre en particulier les plans d'assainissement ratés, la revitalisation de certaines ONG qui se consacrent à la protection de l'environnement, et le nouveau rôle de la Défense du Peuple de la Nation[4] comme organisme qui a produit un rapport sur l'état du bassin. Quatrièmement, j'analyse les facteurs les plus directs qui expliquent la décision de la Cour Suprême, et j'explique en détails la présentation d'une demande de dommages et intérêts par des habitants d'une zone proche de l'embouchure de la rivière, et la crise de légitimité du tribunal suite à la crise de 2001 qui a refermé une étape historique en Argentine. Finalement, je décris les caractéristiques de la décision judiciaire, et en particulier comment elle a donné lieu à la création d'une autorité de bassin et la formulation d'un plan intégral de protection de l'environnement.

Le troisième chapitre est centré sur l'émergence du chemin de halage comme problème juridique et, par conséquent, sur les controverses suscitées par la décision du juge Armella. En définitive, l'objectif est d'examiner les différents aspects de la construction juridique des relocalisations, les débats qui sont apparus, et ce qui a été fait pour l'exécution de la décision. Pour cela, dans une première partie j'analyse l'apparition de ce concept du Code Civil dans les

[4] Organisme de l'État national en charge de la défense des droits et garanties de la Constitution et les lois, face aux actions et omissions du gouvernement.

résolutions du juge, et je mets l'accent sur les arguments environnementaux qui justifiait l'utilité du chemin de halage dans le cadre du processus d'assainissement. Deuxièmement, j'examine la vision du juge sur la géographie de la rivière et comment, à partir de la labilité de ses définitions, le gouvernement de la ville de Buenos Aires a pu réaliser les premières expulsions d'une manière violente et non consensuelle. Troisièmement, je présente les débats juridiques suscités à partir de l'intervention de la Défense Générale de la Ville. Ayant mis en avant des arguments centrés sur la défense des droits économiques, sociaux et culturels de la population riveraine, cet organisme a dénoncé l'illégalité de l'action du gouvernement et a exigé la définition d'une procédure d'action pour les relocalisations successives. Quatrièmement, j'explore les règles du processus établi pour le traitement de l'affaire Riachuelo. Caractérisées par une exclusion des personnes affectées du dossier judiciaire, ces règles sont devenues un objet de discussion en soi, parce qu'elles niaient formellement l'existence de victimes et ont créé, de cette manière, un point de départ défavorable pour celles-ci. Finalement, j'analyse les conceptions de l'exercice du droit sous-jacentes aux actions et décisions du juge et de la défense publique, en je montre comment cette dernière a centré sa stratégie sur une recherche de reconnaissance des droits fondamentaux de la population du chemin de halage.

Le quatrième chapitre porte sur les représentations sociales sur la justice et les relocalisations à partir du cas de la Villa 21-24, le but étant de comprendre pourquoi l'ordre du juge Armella a déclenché un conflit socio-territorial. Premièrement, je présente l'histoire des bidonvilles à Buenos Aires, entre politiques d'éradication et d'intégration urbaine, et la croissance de leur population ces dernières années. Deuxièmement, j'examine les représentations de la décision de relocalisation et sa relation avec les trajectoires des habitants du chemin de halage, les liens entre ces derniers et leur quartier et les hétérogénéités qui existent au sein du territoire. Ensuite, je décris les motivations attribuées par les personnes affectées à l'ordre judiciaire de relocalisation, et je montre pourquoi elle est ressentie à la fois comme une menace et une opportunité. Entre les suspicions de grands projets immobiliers et l'espoir d'une meilleure qualité de vie, j'examine comment la décision judiciaire est ambivalente et contradictoire pour les habitants des rives du Riachuelo. Finalement, j'analyse les représentations des personnes affectées par rapport au déménagement, et je souligne l'opposition entre la raison instrumentale d'implémentation des relocalisations et les représentations sociales sur la justice et la vie dans le bidonville.

Le cinquième chapitre est centré sur les demandes et conflits déclenchés à partir de l'implémentation de l'ordre judiciaire et les transformations territoriales créées par la redéfinition juridique des rives. Premièrement je mets l'accent sur les changements dans l'ancrage social des habitants du chemin de halage depuis qu'ils sont au cœur du processus judiciaire, et comment, par conséquent ils ont créé un « corps de délégués ». Ensuite, je présente les acteurs impliqués dans la défense des personnes affectées face aux relocalisations. Je souligne l'importance de quatre d'entre eux : la Fondation Temas –qui réalise un travail social depuis plusieurs années dans le bidonville-, le « Corps Collégial » -un groupe d'organisations nommées par la Cour Suprême pour garantir la participation de la société civile au contrôle de l'exécution de la décision-, la Conseil Tutélaire et la Défense Générale de la Ville -des organismes autarciques qui appartiennent au pouvoir judiciaire-. Troisièmement, j'examine le processus de délimitation du chemin de halage et la réalisation du recensement qui a conduit la population à être relocalisée, et je décris les intérêts et logiques d'action des acteurs. La quatrième section explore les dilemmes générés par les premiers déménagements par rapport à la définition des zones qui devaient être démolies. Je compare les critères de l'IVC par rapport à ceux des habitants du chemin de halage. Cinquièmement, je présente les demandes qui surviennent à partir des premières relocalisations dans le complexe urbain « Padre Mugica ». J'analyse comment les conditions de logement et la faible capacité d'accueil des établissements scolaires, parmi d'autres problèmes du quartier, ont été l'objet de réclamations judiciaires de la Défense Générale de la Ville. Finalement, j'analyse les formes de protestation des personnes affectées et comment, en s'articulant avec les défenseurs, elles ont combiné des répertoires d'action politique avec des outils du champ juridique.

Dans le sixième chapitre j'examine les effets politico-institutionnels de l'ordre du juge Armella, et la façon dont le conflit s'est transformé à partir de la conformation des trames normatives et procédurales pour y répondre. La première section présente la génération de canaux de dialogue et de négociation entre les personnes affectées et l'IVC. Nous affirmons ici que les « réunions de travail » montrent une institutionnalisation « par le bas », parce que leur mise en marche a été le résultat d'une pression exercée par les personnes affectées et de leurs défenseurs. La deuxième section traite du résultat de leur demande visant à ce que les nouveaux logements soient construits aux alentours du quartier d'origine. J'identifie en particulier quatre moments : un recensement de terrains réalisé par les personnes affectées ; la construction d'argumentaires juridiques pour justifier la volonté de rester aux alentours du bidonville ; l'utilisation de la mobilisation comme réponse à l'obturation des canaux de dialogue ; et le déplacement de la

réclamation vers la sphère législative, à travers la formulation d'une loi d'expropriation des terrains demandées par les habitants des rives. La troisième section analyse le rôle de l'équipe territoriale de l'IVC et comment ses initiatives sont devenues déterminantes pour le développement du processus de relocalisation. Je prête une attention particulière à la formulation d'un « protocole de relocalisations » et à comment, à partir de là, des demandes des personnes affectées se sont incorporées aux trames institutionnelles de l'organisme de logement. Finalement, je pose des questions sur la relation entre le processus judiciaire et les conditions sociales et de logement dans la ville de Buenos Aires. Plus spécifiquement, j'analyse le commencement d'une nouvelle étape caractérisée par la dynamisation des relocalisations et j'examine sa relation avec une transformation du traitement gouvernemental des problèmes des bidonvilles.

La thèse se termine par des conclusions qui récapitulent les principaux arguments des six chapitres et systématisent le traitement de chacun des objectifs spécifiques. J'apporte aussi des réflexions générales sur le rapport entre la judiciarisation, la politique et le conflit, et je pose des questions qui ont émergées au cours de la recherche et qui pourraient être l'objet de futurs travaux.

V. Les conclusions

La judiciarisation des conflits sociaux et politiques est une tendance croissante en Argentine et en Amérique latine. Elle a engendré des transformations dans les perspectives symboliques des acteurs et dans leurs répertoires de protestation, et a, en même temps, reconfiguré les équilibres entre les institutions de l'État impliquées dans la production de l'action publique. Mais surtout, la judiciarisation s'illustre par la prédisposition spéciale des opérateurs juridiques -avocats, défenseurs publics, juges, procureurs- à intervenir dans des affaires normalement traitées en termes politiques.

Cette amplification et mutation du champ d'influence de la justice -compris comme un système de régulation- conduit à s'interroger sur le fonctionnement des démocraties et les rapports entre les groupes sociaux et les institutions, mais elle pose aussi une question sur la possibilité de discerner clairement la division entre les phénomènes d'ordre juridique et ceux relevant d'un caractère strictement politique. La juridicisation -compris comme une adéquation croissante des

cadres cognitifs et d'action aux règles du probable et du possible dans le monde juridique- est, dans ce sens, illustratif du repositionnement social et politique du droit.

L'activisme judiciaire est peut-être un autre aspect paradigmatique de la redéfinition de cette frontière (Cravino, 2016 ; Delamata, 2016 ; Martin, 2011). D'un côté, il permet d'entrevoir comment certains acteurs -souvent en position de vulnérabilité- s'impliquent, avec des alliés experts, dans la formulation de leurs revendications comme demandes de respect de droits. D'un autre côté, il montre comment certains tribunaux favorisent le changement dans les agendas gouvernementaux à travers des décisions qui ordonnent la formulation de politiques.

Le cas analysé dans cette thèse est exemplaire à ce niveau, parce que sa genèse et son cheminement au fil des ans dénote les nombreux aspects du phénomène de judiciarisation. Premièrement, le conflit des relocalisations a été rendu possible par une demande judiciaire présentée en 2004 par un groupe d'habitants du bassin qui a trouvé dans le litige concernant la violation de son droit à un environnement sain une voie de canalisation de ses demandes.

Deuxièmement, le processus s'est distingué pour être le produit d'une décision de la Cour Suprême qui, en exigeant des gouvernements la mise en marche d'un plan d'assainissement, a établi un précédent historique, après des décennies sans aucune politique en la matière. Grâce à l'ouverture d'un débat public sur la condition environnementale du territoire et l'exigence de production de mécanismes institutionnels pour y remédier (Merlinsky, 2013), le tribunal a démontré la capacité de la justice à définir le rythme de l'agenda politique et ses priorités. Le rôle du juge d'exécution est révélateur à cet égard : à travers de successives résolutions, il a redéfini le sens des ordres provenant de la décision de la Cour Suprême et il a défini le chemin de la mise en œuvre des politiques de relocalisation.

Finalement, le conflit créé dans les quartiers des rives à cause de la décision du juge montre un autre visage de la judiciarisation dans ce processus. Les personnes affectées, en s'articulant avec des défenseurs publics activistes dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels, ont défendu leurs demandes en naviguant entre l'action directe, la participation institutionnelle et le litige, et ils ont ainsi montré comment la mobilisation sociojuridique des acteurs en conflit trouve un horizon de sortie dans la voie judiciaire, mais dans le cadre de stratégies polyvalentes.

Même s'il existe de nombreux travaux sur les manières dont les conflits se transforment quand ils se déplacent dans le champ de la justice, et les effets sociaux et politiques des décisions

judiciaires activistes, peu de travaux examinent les ambivalences, complexités et contradictions des processus par lesquels une décision judiciaire - comme solution à ce qui est compris comme un problème- devient un problème en soi quand il se transforme en politique à mettre en œuvre. Autrement dit : qu'arrive-t-il aux décisions judiciaires activistes une fois qu'elles sortent des cabinets des tribunaux et commencent à transiter par les institutions et les territoires où d'autres logiques juridiques, sociales et politiques prévalent ?

L'objectif général poursuivi dans cette thèse est d'analyser comment un ordre judiciaire de relocalisation s'est transformé en un problème de politique publique, en examinant les controverses et conflits générés quand les intérêts, positions et dynamiques des divers acteurs, institutions et territoires s'entrecroisent.

En particulier, les six chapitres tentent de répondre à trois objectifs. En premier lieu, analyser les controverses juridiques suscitées par la traduction de l'ordre de la Cour Suprême - portant sur la nécessité de « nettoyer les bords » du Riachuelo- en des décisions exigeant du gouvernement de la ville de Buenos Aires la mise en œuvre de politiques de relocalisation. Deuxièmement, caractériser les conflits socio-territoriaux déclenchés pendant les relocalisations par rapport aux stratégies développées par les personnes affectées et leurs défenseurs pour atteindre leurs objectifs. Troisièmement, analyser les dispositifs et mécanismes institutionnels créés par le gouvernement de la ville pour répondre aux ordres de la justice, en identifiant leurs limites et potentialités dans la canalisation des conflits.

V. A. Définition de règles et approches juridiques : droit à la relocalisation avec exclusion du procès

Le premier objectif de cette recherche était centré sur l'analyse des controverses suscitées sur le plan juridique une fois que le juge d'exécution de l'affaire Riachuelo a commencé à mettre en marche l'ordre générique de la Cour Suprême de « nettoyer les rives ». À partir d'un diagnostic selon lequel il fallait réaliser un réaménagement du territoire riverain, le juge a retenu du Code Civil l'ancien concept de « chemin de halage » et il a actualisé sa signification en la reliant avec la problématique environnementale. En affirmant que ce concept ne faisait pas seulement référence à la navigation mais aussi à la « protection de l'eau, la biodiversité, l'écosystème et l'environnement en général », Armella déterminait la création d'une « zone

arborée » sur les bords du Riachuelo, présageant d'une transformation structurelle qui allait valoriser le territoire et le transformer en un lieu de récréation.

L'existence de bidonvilles sur ces rives ne sera l'objet d'une problématisation par le juge à partir seulement de sa définition comme « obstacles » qui devaient être « éliminés ». L'analyse diachronique de ses décisions a permis de révéler que ces quartiers précaires ont été intégrés à l'élaboration juridique de la question à partir d'inspections oculaires qui ont constaté des « obstructions » et qui ont décrit l'existence de « logements sur les bords de la rivière » ou « de grands bidonvilles […] avec une grande quantité de sédiments et ferrailles touchant presque l'eau » (Résolution 13/12/2010).

L'absence de référence à la dimension sociale de l'état des rives ne tarda pas à trouver une corrélation dans les politiques mises en œuvre. Le gouvernement de la ville allait ouvrir le chemin de halage par le biais d'expulsions intempestives et de démolitions non consensuelles, sans la médiation -dans les premiers cas- de solution de relogement. Par conséquent, la « transformation des rives en une zone arborée » confié par la Cour Suprême au juge d'exécution a eu comme résultat de transformer des populations vulnérables en termes de logement en personnes sans abri.

Ces conséquences de l'affaire Riachuelo, même si elles ne faisaient pas partie des objectifs manifestes de la Cour Suprême ni du juge d'exécution, se fondaient sur les omissions des décisions d'Armella. D'un côté, celles-ci manquaient de directives aux condamnés sur les étapes nécessaires pour accomplir ses ordres. De cette manière, le gouvernement de la ville disposait de grandes marges d'interprétation pour produire des politiques qui répondraient aux décisions judiciaires. Mais d'un autre côté, les décisions disposaient de définitions qui habilitaient des voies d'action ou, au moins, les suggéraient. Avec l'ordre « d'éradiquer totalement et définitivement tous les logements précaires », et en décrivant leurs habitants comme des « particuliers qui occupent les bords de la rivière et qui devront abandonner leur attitude invasive et égoïste » (Résolution 13/12/2010), Armella montrait une opposition ouverte entre les tâches d'assainissement et les usages du sol qui existaient déjà. Ou, en d'autres termes, entre la « récupération de l'espace public » et le développement d'habitats populaires sur ces terres-là.

Mais les controverses autour de la physionomie juridique du processus, ainsi que l'apparition de tensions en termes de droits, ne commenceraient qu'avec l'intervention de la Défense

Générale de la Ville. Cet organisme autonome du pouvoir judiciaire est consacré à la défense des populations en situation de vulnérabilité dont les demandes s'adressent au gouvernement de la ville de Buenos Aires. Ceci était le cas des premiers affectés par les expulsions du nouveau chemin de halage, en faveur desquels l'organisme a présenté des demandes de protection, entre autres recours judiciaires.

Les recours de la Défense se sont distingués pour avoir dénoncé que ce que faisait le gouvernement pour réaliser le chemin de halage violait les droits de la population affectée. Ils dénonçaient que les politiques mises en œuvre ne « respectaient pas les droits de l'homme » mais que, au contraire, elles faisaient preuve de « méchanceté » et « d'illégalité ». De cette manière, l'organisme diagnostiquait que les autorités témoignaient d'une intention non manifeste de développer des politiques de logement expulsives.

En invoquant des traités et des pactes internationaux sur les droits économiques, sociaux et culturels ayant un statut constitutionnel au niveau national, la Défense exigeait l'accomplissement du droit au logement « digne et adapté » avec « tous ses droits afférents » -c'est-à-dire, l'éducation, la santé et la participation, entre autres-. Ainsi, elle réclamait l'élaboration d'une procédure de mise en œuvre respectueuse des volontés des habitants des rives.

Par ailleurs, l'organisme de défense a ancré son intervention dans la réclamation que les affectés soient reconnus comme des acteurs du procès, avec la capacité d'observer, réfuter et intervenir dans le litige. La Cour Suprême ne les avait pas seulement ignorés en tant que victimes formelles de la décision, mais elle avait également construit un système de recours *sui generis* (Maldonado, 2016) qui déléguait l'exécution à un juge fédéral et la participation de la société civile à un « Corps Collégial ». Dans ce cadre, les millions d'habitants du bassin -et spécialement ceux du chemin de halage, peut-être les plus directement affectés par les politiques implémentées- n'étaient pas reconnus par la justice, et toute requête présentée en son nom était refusée.

Pour surmonter le fait de ne pouvoir accéder au dossier du litige et d'en être informé, la Défense Générale de la Ville -dans son rôle d'avocat des affectés- a signé un accord de coopération avec la Défense Générale de la Nation. Comme celle-ci avait la capacité d'intervenir dans des litiges fédéraux, il fut possible que ses requêtes soient acceptées par le juge d'exécution et, par conséquent, possible d'avoir une incidence dans l'affaire judiciaire. Cependant, ses demandes

sont restées à partir de ce moment-là sujettes à la volonté du juge, qui, à plusieurs reprises, les a complètement refusées et, dans d'autres cas, même s'il les a formellement rejetées, dans la pratique il a transmis ses exigences au gouvernement de la ville.

En résumé, il est possible d'affirmer que les controverses juridiques déclenchées à partir de l'intervention de la Défense Générale de la Ville se sont distinguées sur deux grands aspects -simultanés et entrelacés, mais analytiquement séparables-. Premièrement, par la recherche par l'organisme de défense de réorganiser le processus judiciaire autour de la conception des personnes affectées comme ayant des droits économiques, sociaux et culturels, par opposition à l'approche du juge d'exécution, qui opposait d'une manière irréconciliable les usages du sol déjà existants sur les rives du Riachuelo et sa nouvelle utilité « pro environnementale ». Même si cette confrontation allait se régler provisoirement avec la reconnaissance du droit au relogement, elle resterait ouverte tout au long du processus d'implémentation, parce que l'imposition des revendications des personnes affectées -traduites en langage du droit- allait dépendre du déroulement du conflit.

Deuxièmement, les controverses se sont caractérisées par un litige autour de la modification des règles du processus, de telle façon que les affectés puissent faire partie du procès et obtenir ainsi la capacité d'être informés, d'observer et de contester les décisions prises autour de la construction du chemin de halage. Même si la signature d'un accord entre la Défense Générale de la Ville et celle de la Nation a fait que, dans la pratique, les recours ont été mieux reçus, -et même si elle a donné aux personnes affectées et leurs avocats la possibilité d'accéder au dossier du procès-, son statut juridique est resté plongé dans une zone grise et floue. Les tensions inhérentes à cette ambigüité seront une des conditions pour que le conflit déborde des canaux juridiques et qu'il se déplace vers d'autres arènes.

V. B. La construction du conflit social pour influer sur une politique judiciarisée

Le deuxième objectif de cette thèse a été de caractériser des conflits socio-territoriaux qui ont émergé suite à l'ordre de relocalisation par rapport aux stratégies mises en place par les affectés et leurs défenseurs. À partir du cas de la Villa 21-24, le travail a permis de voir que la résolution d'Armella a généré des sentiments et des représentations contradictoires parmi les habitants des rives. Vu comme une opportunité pour l'amélioration de leurs conditions de vie et en même temps comme une menace au regard de la précarité de leur statut social et de leur logement, la

perspective d'abandonner leurs maisons et de déménager vers des lieux distants a donné lieu à des espoirs mais surtout à des objections et des craintes sur ses conséquences.

Cet objectif s'appuie sur quatre conflits déclenchés dans ce quartier. Le premier a démarré suite à l'élaboration du tracé du chemin de halage et du recensement de ses habitants -ce qui allait créer la frontière entre les affectés et les non affectés-. L'incertitude sur les effets d'être recensé, ainsi que les procédés techniques arbitraires propres à la topographie si complexe des rives, ont provoqué des négociations *in situ* au moment de réaliser la ligne de démarcation du tracé. Pour la population de la rive et ses avocats, la condition pour de futures bonnes négociations était que le tracé du chemin de halage soit le plus large possible. Autrement dit, une ligne de démarcation de plus de 35 mètres de large donnerait une marge de manœuvre pour traiter les cas individuels et rendrait possible la réclamation de solutions d'infrastructure pour une population plus importante que celle directement affectée par les démolitions.

Deuxièmement, la thèse s'est penchée sur le conflit autour de la définition de critères de priorité pour les relocalisations. Le fait qu'elles soient réalisées en différents étapes -au rythme de la construction des successifs complexes résidentiels-, posait la question des premières personnes à être relogées. À cet égard, deux postures s'opposaient. D'un côté, celle de l'IVC, qui faisait pression pour commencer par une zone adjacente à un des bidonvilles, de façon à prolonger le chemin de halage déjà construit, et d'éviter ainsi les complications techniques inhérentes à la démolition d'autres parties, auxquelles il serait plus difficile d'accéder. D'un autre côté, la posture des affectés et leurs défenseurs exigeaient deux propositions simultanées : reloger les personnes en situation de risque sanitaire particulièrement urgente (« les cas prioritaires ») et commencer par le « centre du méandre », c'est-à-dire, la zone de la rive où les maisons sont les plus précaires. Finalement, l'IVC a cédé et a effectué la première relocalisation selon les deux critères exigés par les affectés.

Le troisième conflit analysé est celui qui a été déclenché par le mauvais état du complexe urbain « Padre Mugica », prévu pour accueillir des affectés. Suite à d'alarmants articles de presse, des protestations des premiers habitants et des rapports réalisés par des architectes de la Défense Générale de la Ville, les conditions matérielles et de sécurité des logements, la propreté des espaces communs dans les bâtiments et les services de transport ont entrainé de fortes réclamations. L'organisme de défense a dénoncé que le complexe ne garantissait pas le « développement d'une vie digne », et il a affirmé qu'une relocalisation impliquait davantage que le « déplacement d'une famille d'un quartier vers un autre ». Ce conflit s'est traduit par des

réclamations des affectés pour que les complexes des futurs logements -qui n'étaient pas encore construits- soient de meilleure qualité. Dans le même temps, ils ont exigé que le gouvernement prévoit des espaces pour les écoles, des services de santé, de sécurité et de transports publics. Ceci a contribué à réunir en une seule demande que les relocalisations garantissent tous les « droits afférents » au droit au logement.

Le quatrième conflit analysé a porté sur une demande centrale dans le répertoire d'exigences des affectés : l'emplacement des futurs logements. Pour les habitants du chemin de halage, le problème n'était pas seulement d'améliorer les conditions des logements existants, mais l'emplacement vers lequel seraient déplacés ceux qui attendaient encore leur relogement. Il était absolument nécessaire pour eux de rester près de leur quartier de résidence et d'éviter ainsi de sortir des dispositifs d'aide sociale existants à la Villa 21-24. Pour cette raison, le respect par l'IVC de ce qu'ils ont appelé le « périmètre » a revêtu une grande importance parmi leurs revendications. Grâce à un recensement de terrains qu'ils ont eux-mêmes réalisé aux alentours du bidonville, des mobilisations auprès de l'organisme de logement et la présentation de propositions dans les « réunions de travail », ils ont finalement obtenu que les futurs complexes soient construits près de leurs maisons.

Nous avons ainsi montré comment, depuis que l'IVC a réalisé ses premières actions pour mettre en œuvre l'ordre d'Armella, les affectés ont fait appel à des acteurs judiciaires et des acteurs du quartier. Parmi eux, nous avons souligné l'importance de la Défense Générale de la Ville, le Conseil Tutélaire (en charge de la défense des enfants, adolescents et des personnes souffrant de maladies mentales) et la Fondation Temas (une ONG avec une longue trajectoire de travail social dans le bidonville). Nous avons analysé comment -grâce à leur conseil et leur soutien juridique- ils ont créé un « corps de délégués » et ont commencé à planifier des stratégies qui ont combiné l'emploi de ressources caractéristiques des procès avec des voies d'action politiques étrangères au monde juridique.

Dans la relation construite entre ces acteurs, qu'on pourrait définir comme une « alliance stratégique », la présence territoriale des défenseurs a été une condition indispensable pour le soutien des demandes des personnes affectées. D'un côté, ils ont joué un rôle de coordination des assemblés et de formation pour les affectés. Dans la mesure où le conflit s'est caractérisé par une prééminence du langage juridique et des règles procédurales de la justice, les avocats assumaient des tâches d'intermédiation entre les logiques et les codes du bidonville et ceux des tribunaux et des dossiers judiciaires.

D'un autre côté, les membres de la Défense devaient consolider le corps de délégués pour légitimer leur stratégie juridique de ne pas agir comme des représentants d'une somme d'individualités (pour chacun des habitants du chemin de halage) mais d'un collectif de personnes affectées, compris comme un groupe dont l'entité politique pourrait conduire à une plus grande probabilité de succès dans le domaine juridique.

En résumé, comme le procès présentait le dilemme de l'inexistence formelle des affectés en tant qu'acteurs, les défis suscités par la territorialisation de la décision se caractérisent par la construction d'un conflit social et politique en même temps que se développent des actions sur le plan judiciaire. L'impossibilité de faire partie du dossier, et aussi la faible influence des résolutions du juge sur l'IVC, réduisaient la potentialité des recours juridiques et conduisaient à l'exploration de voies alternatives. Ainsi, comme le montre l'exemple du « périmètre », l'installation et la force des demandes des personnes affectées ne dépendaient pas seulement des recours judiciaires. Au contraire, la mobilisation, la diffusion publique du conflit et la génération d'espaces d'interaction avec l'IVC où il fût possible de faire directement des réclamations ont été des moyens indispensables au processus de relocalisation.

V. C. Tensions entre les acteurs et institutionnalisation des processus de mise en œuvre : les nombreux foyers de production de politiques

Le troisième objectif de cette thèse visait à établir les caractéristiques, les limites et les potentialités des dispositifs et des mécanismes créés par le gouvernement de la ville pour accomplir l'ordre judiciaire -et en même temps pour faire face au conflit-. Pour atteindre cet objectif, nous avons examiné les façons dont le processus de relocalisation s'est institutionnalisé, en générant des espaces formels d'interaction, des procédures standardisées et des règles de mise en œuvre. D'un autre point de vue, cette tâche a impliqué d'analyser les transformations du conflit -c'est-à-dire, le chemin qui a conduit à l'accomplissement de la décision de justice- dans la mesure où celui-ci s'est articulé avec l'agenda politique du gouvernement, ses logiques institutionnelles et bureaucratiques et différents canaux plus ou moins étatisés.

Premièrement, nous avons souligné l'institutionnalisation d'un espace de représentation des habitants du chemin de halage. Le corps de délégués, créé à partir d'un acte constitutif appuyé par la Défense Générale de la Ville, a rendu possible la formation d'un collectif de personnes

affectées ayant la capacité d'affronter les instances judiciaires et politiques avec une position de force qui permettait de dépasser la somme des cas individuels.

Deuxièmement, nous avons examiné la conformation de « réunions de travail » au sein de l'IVC. Ces réunions ont constitué un moment privilégié de négociation entre les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques de relocalisation. Elles n'ont cependant bénéficié que d'un faible niveau d'institutionnalisation : leurs règles de fonctionnement, proposées par les autorités, n'ont pas été acceptées par les affectés. Leur portée en matière de décision, information et résolution des controverses est restée dépendante de la capacité de ces derniers à construire des moyens de négociation plus favorables à travers d'autres voies.

L'attention portée aux réunions de travail a permis, dans le même temps, de discerner deux qualités pertinentes pour répondre à cet objectif spécifique. D'un côté, nous avons observé que les espaces de participation et de délibération n'ont pas été le résultat d'une initiative de la justice ni du gouvernement en tant que condamné, mais le résultat du conflit produit par les acteurs affectés par la décision de relocalisation. Nous avons alors décrit sa conformation comme un processus « d'institutionnalisation par le bas », parce que le conflit a été le moteur des procédures d'implémentation des ordres du juge.

D'un autre côté, nous avons vu que les réunions de travail -comprises comme une instance institutionnalisée vers laquelle le conflit s'est déplacé- n'ont pas conduit à un épuisement d'autres canaux, tels que les recours judiciaires ou la mobilisation sociale, mais elles les ont plutôt dotés de nouveaux usages et potentialités.

En lien avec cette question, nous avons analysé en troisième lieu le chemin parcouru par la demande du « périmètre », compris comme une nouvelle représentation et un nouveau zonage du territoire (Melé, 2008), par rapport aux attentes et volontés des personnes affectées par les politiques de relocalisation. À partir de la délimitation des frontières au-delà desquelles ils n'accepteraient pas d'être déplacés, et au travers de la réalisation d'un recensement de terrains proches du bidonville et potentiellement aptes pour la construction de complexes de logement, les habitants du chemin de halage ont initié un conflit qui a circulé par des canaux comme la mobilisation et la diffusion du cas dans les médias. Nous avons en particulier souligné l'entrée du conflit à la Législature de la ville comme un moment important de l'institutionnalisation. Nous avons décrit l'approbation d'une loi qui a permis les changements normatifs nécessaires pour qu'il soit possible de répondre aux exigences des affectés.

L'attention portée à la demande du périmètre a permis d'identifier les formes d'imbrication des canaux politiques et juridiques, ainsi que les façons dont le conflit s'est plus ou moins institutionnalisé selon sa capacité à satisfaire les exigences des affectés. Comme nous l'avons mentionné, lorsque les réunions de travail ont montré leurs limites dans le traitement du conflit, celui-ci s'est déplacé vers des instances de démonstration de forces en lien avec les capacités d'organisation des acteurs. Le fait que l'institutionnalisation du processus n'ait pas eu pour corolaire l'élimination des facettes conflictuelles et non institutionnelles du problème, souligne les manières dont des moments de négociation et de participation se sont entremêlés avec des moments de tension et de mobilisation.

Quatrièmement, nous avons examiné le développement de mécanismes d'implémentation au sein de l'organisme de logement en charge de l'exécution de l'ordre judiciaire. Nous avons analysé le travail des membres de l'équipe territoriale de l'IVC, dont les initiatives ont eu des effets transformateurs sur le processus. En particulier, nous avons décrit l'élaboration d'un protocole qui avait comme but l'établissement des procédures nécessaires pour mettre en marche des politiques de relocalisation involontaire de personnes. Grâce à ce texte, l'équipe en question institutionnalisait des pratiques qui n'existaient pas ou qui étaient réalisées *ad hoc* en profitant des marges de liberté propres au travail sur le territoire et le petit budget requis pour ses initiatives.

Bien que le protocole n'était pas contraignant, le fait qu'il condensait des droits exigés et des conquêtes atteintes tout au long du conflit en a fait une source d'arguments pour les défenseurs publics pour contester d'éventuelles décisions, mesures et omissions de l'IVC en lien avec ses propres règlements internes. En définitive, ce texte résumait sous la forme de mécanismes formalisés d'action un ensemble de modes d'intervention qui, jusque-là, dépendait des volontés de l'équipe territoriale et des pressions des affectés et leurs avocats.

Finalement, nous avons analysé les actions de l'IVC du point de vue de ses responsables politiques et les manières dont les tâches de relocalisation s'inséraient dans les politiques et l'agenda du gouvernement de la ville -en particulier en matière de logement-. Pour cela, nous avons décrit comment à partir des années 2015-2016 s'est mise en place une dynamisation du processus, avec la construction des logements jusque-là retardés, le remplacement définitif de la « méthode rapide » de construction par la « traditionnelle », et le début de l'expropriation des terrains du périmètre. Et même si la quantité de relocalisations effectuées n'a pas augmenté

substantiellement, certaines marges d'incertitude ont été réduites, générant des prévisibilités dans un conflit qui semblait s'étendre indéfiniment.

À cet égard, la clé de lecture proposée a été orientée par la question de l'existence d'une relation entre cette nouvelle étape et les changements dans la politique envers les bidonvilles de Buenos Aires, caractérisée par l'adoption et la création de projets d'urbanisation, et une augmentation du budget prévu pour le logement social. Nous avons argumenté qu'il existe effectivement un lien entre le processus analysé dans cette thèse et une nouvelle politique gouvernementale envers la question du logement, ce qui interroge sur l'influence des changements des agendas et des priorités politiques sur le destin des conflits judiciarisés.

Il est certain que ce qui a été décrit par un défenseur comme une nouvelle « dynamique de gestion » (c'est-à-dire, un changement dans le fonctionnement du processus de mise en oeuvre) n'a pas été le résultat d'une revitalisation de l'affaire Riachuelo, laquelle relève plutôt d'une léthargie prolongée. Elle n'a pas non plus été le corollaire de nouvelles capacités de contrôle du juge d'exécution, qui a montré des aptitudes limitées pour faire accomplir une décision datant de 2010. Au contraire, la dynamisation des dernières années nécessite une réflexion sur les limites et la portée du conflit et de la justice dans la production des politiques de relocalisation et les façons dont elles sont conditionnées par les définitions institutionnelles générales du gouvernement condamné.

En résumé, il est possible de conclure que la définition qualitative du chemin d'implémentation des relocalisations a été fondamentalement permise par les pressions générées par les acteurs : tant les destinataires de la politique -et leurs défenseurs- comme les opérateurs techniques de l'IVC. De même, l'étape d'implémentation plus accélérée a montré un « effet de ruissellement » des nouvelles politiques de logement sur cette politique judiciarisée. Quoi qu'il en soit, l'institutionnalisation n'a pas été le produit des directives de la justice ni de planifications préméditées, mais de la dynamique du conflit entre les acteurs impliqués.

V. D. Réflexions sur la judiciarisation, la politique et le conflit

D'après Abramovich (2005), il existe typiquement quatre formes possibles d'implication des tribunaux dans la judiciarisation des politiques publiques. Premièrement, les décisions qui entraînent des politiques publiques déjà planifiées (ou même déjà mises en œuvre) par le

gouvernement vers la justice : ceci implique qu'une certaine politique encouragée par le pouvoir exécutif -selon son critère discrétionnaire- entre dans le champ de la justice et devient une obligation légale. Dans ce type de cas, le juge ou tribunal ne fait pas une évaluation de la politique, mais soumet le gouvernement à des sanctions juridiques au cas où il ne la respecterait pas et devient, ainsi, un garant de l'exécution.

Deuxièmement, il y aurait des situations où la justice ne se limite pas à juridifier la politique publique -c'est-à-dire, à l'incorporer au champ juridique et la soumettre aux règles et prérogatives du pouvoir judiciaire-, mais elle l'examine et fait une évaluation de sa compatibilité avec les corpus légaux applicables. Ainsi, elle juge de son aptitude à satisfaire les droits garantis par la législation, et si le tribunal conclut qu'elle est incompatible avec celle obligation, il exige sa reformulation.

Troisièmement, Abramovich propose un type de judiciarisation où les juges ou les tribunaux déterminent eux-mêmes le type de modification requis par une politique publique déjà formulée ou bien, si elle n'existe pas encore, ils identifient le niveau de violation d'un certain droit et établissent ce que le gouvernement doit faire pour le garantir. Dans ce cas, il y a souvent une passivité ou une incapacité des autres pouvoirs à le résoudre, par conséquent la justice prend des décisions par rapport à l'élaboration et la mise en place de solutions, et exige leur mise en œuvre.

Finalement, l'auteur identifie un type d'intervention par lequel la justice, sans ordonner aucune mesure de réparation, se limite à déclarer l'illégitimité ou l'illégalité de l'omission de l'État par rapport aux droits violés. Il s'agit de décisions judiciaires pas directement applicables -c'est-à-dire, qu'elles n'ont pas d'applications claires- qui signalent des manques au niveau de l'accomplissement d'une décision et ouvrent une scène d'indéfinition.

Si, à partir de cette typologie, on comprend le cas des relocalisations comme un de ceux pour lesquels la justice identifie un droit bafoué et exige des autres pouvoirs de l'État -en particulier l'exécutif- la mise en œuvre de politiques pour solutionner le problème, nous pouvons signaler ici quelques observations sur les effets de ces décisions judiciaires par rapport à leur capacité à résoudre des questions problématiques.

Il faut souligner, d'abord, le flou du rôle de la justice par rapport aux prétentions de transformation politique des décisions activistes. La résolution du juge Armella faisait partie d'un procès judiciaire plus large qui cherchait des solutions à des dommages de longue durée

sur le bassin du Riachuelo et réparer, de cette manière, une violation structurelle du droit à l'environnement sain. L'ordre de construction du chemin de halage était, à cet égard, un moyen pour faciliter l'assainissement et en même temps pour protéger la population la plus exposée à la rivière, foyer de contamination par antonomase.

Néanmoins, la mise en œuvre de cette décision a ouvert la porte à une multiplicité de conflits. Dans ce sens l'ordre de relocalisation n'a pas permis de résoudre un problème, mais il en a plutôt cristallisé d'autres aux conséquences imprévues. Elle a enclenché un processus qui a mis sur la table la capacité des habitants des bidonvilles du Riachuelo à formuler des demandes aux autorités gouvernementales dans le langage du droit (Delamata, 2016). En effet, les évènements survenus depuis la résolution judiciaire ont montré un décalage entre l'objectif social de l'affaire Riachuelo –« l'amélioration de la qualité de vie »– d'un côté, et de l'autre le sens social de la vie en ville et les usages du sol préexistants.

Dans ce cadre, nous montrons l'importance d'examiner les effets non désirés qui émergent dans un espace indéterminé où un problème formulé dans des termes judiciaires se traduit en logique de politique publique. Nous devons aussi souligner la capacité conflictuelle cachée derrière les aspirations résolutoires des décisions activistes formulées dans les tribunaux. Il faut éviter de lire celles-ci comme un point de fuite vers lequel converge -et se referme- un processus de construction d'une question problématique, mais comme un prisme d'élaboration de problèmes projetés vers des terrains sociaux et politiques sous des nouvelles formes.

Ainsi, il est nécessaire de mentionner les tensions et changements dans la définition du problème pendant la mise en œuvre des relocalisations -en particulier par rapport à la manière dont la justice l'avait conçue-. Si le problème a d'abord été lié à la protection de l'environnement et à la nécessité de réparer des négligences historiques concernant la protection d'un territoire dégradé de longue date, la mise en marche de la construction du chemin de halage a déclenché une confrontation dans les termes des droits. Plus précisément, si le processus démarre autour d'une question environnementale, les premières controverses juridiques ont mis en évidence l'inscription de la question dans la problématique du logement.

Mais les débats stimulés par les défenseurs –centrés sur les droits économiques, sociaux et culturels comme axe structurant du procès judiciaire- n'ont pas été le seul facteur de déplacement du problème vers la question du logement et ses « droits afférents ». Au contraire, l'implémentation même a suscité des conflits socio-territoriaux et a inséré le problème dans

l'agenda de politiques du logement. Par conséquent, nous formulons deux réflexions. D'un côté, la traduction de la décision dans un problème de politique publique a mis en évidence le développement d'une contradiction entre le droit à l'environnement -tel qu'il avait été interprété et mis en marche par la décision activiste du juge Armella- et le droit au logement -tel qu'il a été formulé par les défenseurs publics et les personnes affectées-. À cet égard, les arguments environnementaux qui ont structuré le procès judiciaire ont eu l'effet matériel indirect (Rodríguez Garavito et Rodríguez Franco, 2015) de déplacer géographiquement la population la plus vulnérable de la ville. D'après Azuela (2016 : 13), l'ambivalence des normes juridiques contrarie les expectatives dominantes sur le droit, selon lesquelles la « consécration » d'un droit et sa « justiciabilité » suffisent pour produire un certain effet sur la société. Cependant, tous les corps légaux peuvent contribuer à la production d'effets sociaux imprévus au moment de leur résolution.

D'un autre côté, le processus d'implémentation conduit à une réflexion sur comment la judiciarisation, en plus d'avoir la capacité de recadrer les conflits quand ils se déplacent vers le domaine de la justice, produit aussi un phénomène inverse : la transformation des modes de traitement des conflits quand les termes judiciaires sont traduits en des termes politiques. Autrement dit, si au moment où un conflit est emmené sur le terrain du droit les rapports de pouvoir propres au champ juridique commencent à se mettre en place (Azuela, 2014), le contraire est aussi vrai : quand un problème construit en des termes juridiques est emmené sur le terrain des politiques publiques, des rapports de pouvoir propres aux foyers de production de l'action publique commencent à opérer.

Cette thèse a aussi montré le pouvoir de transformation territoriale des décisions activistes, une dimension qui n'est pas suffisamment analysé dans la littérature sur la judiciarisation. Dans des zones urbaines comme les rives du Riachuelo, où différentes formes de possession et de propriété se superposent, ainsi que divers usages, activités, légalités et juridictions, la capacité du pouvoir politique de mettre en marche des réaménagements est subordonnée à des trames juridiques contradictoires et à la prérogative de chacun des acteurs affectés de faire appel pour défendre ses propres intérêts. Dans ce cadre, l'action publique propulsée par les tribunaux -dans leur double rôle d'administrateurs du droit et de producteurs de politiques- a une légitimité qui lui donne un plus grand pouvoir d'intervention, ce qui rend possible ce qui n'aurait pas été viable suite à une simple décision politique.

De même, il faut faire attention aux limites de la justice dans l'exécution de façon soutenue de décisions activistes. Dans le processus de relocalisations analysé, les premières années de responsabilité du juge Armella ont été caractérisées par une prédisposition à générer des avancées, qui ont eu pour conséquences de fortes tensions avec le pouvoir exécutif -le condamné-, les acteurs territoriaux -les affectés- et les opérateurs juridiques qui luttaient pour faire partie du procès -les défenseurs-. Toutefois (et en particulier les années suivantes), les inerties bureaucratiques, la manque d'intérêt politique du gouvernement dans la mise en marche des décisions de la justice, les résistances des habitants du chemin de halage et la perte de dynamisme de l'affaire Riachuelo en général, ont renvoyé progressivement la justice à un rôle d'arbitrage, différent des ambitions de leadership du début. En d'autres termes, le cœur du processus s'est déplacé des tribunaux vers les territoires et les institutions du gouvernement, et le juge s'est limité à homologuer ou invalider les étapes de la mise en œuvre, sans la capacité ou la motivation d'imposer des délais et de récupérer son rôle de métronome. Nous devons alors nous demander quelles sont les conditions qui rendent possible l'accomplissement des décisions activistes une fois qu'elles sortent des tribunaux et entrent sur le terrain de la formulation de politiques.

À cet égard, la thèse a permis d'éclairer le rôle productif des conflits dans la génération d'institutionnalité dans les processus de mise en œuvre. Contrairement à l'affaire Riachuelo en général, qui avait donné lieu à la constitution de nouveaux organismes (l'autorité du bassin) et à la formulation de programmes politiques avec une insertion et priorisation claire dans la structure de l'État, dans ce cas les politiques -dépourvues d'une stimulation décisive par la justice- ont été exécutées *ad hoc*, entre la réticence du gouvernement et les demandes des affectés. Ici, la formalisation, la standardisation et l'établissement de marges de prévisibilité dans le processus de relocalisations ont été la conséquence d'initiatives prises tant à l'intérieur comme à l'extérieur de l'organisme de logement (et pas depuis la justice ou les autorités politiques). Nous pouvons affirmer, dans ce cadre, que les décisions activistes comme celle-ci caractérisées par leur capacité à transformer les conflits, mais aussi que les conflits sont construits par les acteurs pour transformer les décisions et conditionner leurs voies d'exécution. Les disputes pour l'ordonnancement du processus autour des droits économiques, sociaux et culturels des habitants du chemin de halage son seulement un exemple des retro-alimentations et des tensions permanentes entre les résolutions judiciaires activistes et le conflit.

Il faut souligner, finalement, trois problèmes de recherche mis en avant par cette thèse et qui sont pertinents pour l'enrichissement des travaux sur l'articulation entre le social, le politico-institutionnel et le juridique dans des conflits caractérisés par l'activisme judiciaire.

Premièrement, une approche des pratiques institutionnelles des organismes de défense publique, et surtout de la Défense Générale de la Ville de Buenos Aires. Cette entité est devenue un élément clé dans la judiciarisation de nombreux conflits dans la ville de Buenos Aires, et il montre avec éloquence le repositionnement social du droit et de la justice. Comme nous l'avons vu dans cette recherche, son intervention facilite la revendication de droits, modifie le cours des politiques publiques et produit des changements dans la physionomie du conflit. Néanmoins, il convient d'approfondir l'analyse de son rôle institutionnel, en examinant ses stratégies, domaines d'ingérence et les effets de ses actions sur les politiques gouvernementales et la justiciabilité des droits.

Deuxièmement, les changements récents dans les politiques de logement dans la ville de Buenos Aires ouvrent un terrain de recherche sur les transformations de la judiciarisation des demandes des habitants des bidonvilles. Si, jusqu'à présent, les réclamations étaient marquées par la nécessité de reconnaissance des bidonvilles comme forme d'habitat légitime, il faut se demander comment les procès judiciaires changent une fois que les acteurs sont arrivés à une sorte de consensus sur la nécessité d'urbaniser ces quartiers, et quel rôle jouent les droits économiques, sociaux et culturels dans les arguments juridiques.

Finalement, la thèse pose des questions sur les représentations et capitaux en jeu au sein des tribunaux qui exécutent des décisions activistes. Que ce soit pour des litiges structurels qui essaient de réparer des droits violés ou des phénomènes de *lawfare* qui mettent en question les frontières de la démocratie, l'influence croissante de la justice sur des affaires politiques requiert plus de recherches sur ces types d'institutions et d'acteurs, en examinant comment ils perçoivent les effets des pratiques juridiques et quels sont les réseaux et protagonistes de l'activisme judiciaire.

Mots-clés : judiciarisation – action publique – conflit social – relocalisations

TABLA DE CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS **5**

RÉSUMÉ **9**

RESUMEN **11**

ABSTRACT **13**

RÉSUMÉ DÉTAILLÉ EN FRANÇAIS **15**

TABLA DE CONTENIDOS **52**

ÍNDICE DE MAPAS, IMÁGENES Y CUADROS **56**

INTRODUCCIÓN **58**

I. El objeto de esta tesis 58

II. Sobre el abordaje metodológico 64

III. Hoja de ruta 69

CAPÍTULO 1 ..... **75**

DERECHO, CONFLICTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN **75**

1. El reposicionamiento del derecho y el Poder Judicial en la Argentina democrática 81

2. El desplazamiento de los conflictos a los tribunales: efectos materiales y simbólicos de la apelación a la justicia 86

3. Jueces, defensores y formulación de políticas públicas: tensiones por los alcances del activismo judicial 90

4. Una sociología de la judicialización de las políticas públicas 95

CAPÍTULO 2 ..... **105**

LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO Y SU TRANSFORMACIÓN EN UN ASUNTO JUDICIAL **105**

1. El inicio de un cambio de etapa: del "plan de los mil días" a los informes de la Defensoría del Pueblo 113

2. Crisis política y deslegitimación judicial. La Corte Suprema y un relanzamiento en clave ambiental 121

3. Una vuelta de página en la historia del Riachuelo: el fallo Mendoza como punto de partida para una nueva institucionalidad 125

CAPÍTULO 3 ..... **133**

ENTRE LA NECESIDAD DE SANEAR Y EL DERECHO A HABITAR. LA EMERGENCIA DEL CAMINO DE SIRGA COMO PROBLEMA JURÍDICO **133**

1. Los primeros efectos territoriales: el desalojo de los "sueltitos" y la "recuperación del espacio público" 139

2. Una acción de amparo en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de los afectados: el inicio de las controversias jurídicas.....145
3. Las reglas, competencias y actores del proceso. La exclusión de los afectados como punto de partida para el *desborde jurídico* del conflicto.....148
4. De programáticos a operativos: el activismo judicial como estrategia para hacer exigibles los derechos fundamentales.....158
CAPÍTULO 4.....165
LA ANTESALA DEL CONFLICTO: SENTIDOS SOCIALES SOBRE LA JUSTICIA Y LAS RELOCALIZACIONES EN LA VILLA 21-24.....165
1. Las políticas pendulares hacia las villas de la ciudad: erradicación, integración y *boom* demográfico.....169
2. Las trayectorias de los habitantes del camino de sirga: militancia y supervivencia en los márgenes urbanos.....175
3. La orden de la justicia, motivo de sospechas, temores y expectativas.....180
4. Luces y sombras de una mudanza con rumbo incierto.....185
CAPÍTULO 5.....194
LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA SENTENCIA: DEMANDAS Y CONTROVERSIAS EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ORDEN JUDICIAL.....194
1. Entre los barrios y los tribunales: las organizaciones defensoras de los afectados.....200
2. Claroscuros en el trazado de la línea de demolición: ampliar el censo de afectados para apuntalar la posición de negociación.....210
3. La definición de criterios para las primeras relocalizaciones: de la necesidad de las obras a las necesidades sociales.....222
4. El Complejo Urbano "Padre Mugica" como destino de los afectados. Riesgo, deterioro y demandas por la calidad constructiva.....231
5. Los defensores públicos como *abogados anfibios*. La organización del conflicto, entre la vía judicial y la vía política.....236
CAPÍTULO 6.....250
LOS MEANDROS DE LA ACCIÓN PÚBLICA. EL CONFLICTO POR LAS RELOCALIZACIONES ENTRE LA PROTESTA, EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN.....250
1. La institucionalización "desde abajo": de la presión de los afectados a la constitución de las *mesas de trabajo*.....255
2. La demanda del "perímetro": ¿quiénes, cómo y dónde se formulan las políticas?.....266
3. La institucionalización "desde adentro": gestión, militancia y academia en la producción de políticas.....284
4. Una nueva mirada sobre la cuestión sociohabitacional, ¿un cambio de etapa para el proceso de relocalizaciones?.....299
CONCLUSIONES.....307

I. La definición de reglas y enfoques jurídicos: derecho a la relocalización con exclusión procesal 309
II. La construcción de conflicto social para incidir en una política judicializada 312
III. Tensiones entre actores e institucionalización de los procesos de implementación: los múltiples focos de producción de políticas 315
IV. Reflexiones sobre la judicialización, la política y la conflictividad 319
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 324
FUENTES CITADAS 342

ÍNDICE DE MAPAS, IMÁGENES Y CUADROS

Mapas

Mapa 1. Superficie de la cuenca Matanza-Riachuelo. 107
Mapa 2. Zonas del camino de sirga ocupadas por viviendas en el margen porteño de la ciudad de Buenos Aires. 141
Mapa 3. Villas y asentamientos por comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2011..... 174
Mapa 4. Demarcación del camino de sirga en la Villa 21-24. 218
Mapa 5. Cantidad de familias por sector del camino de sirga. Villa 21-24..... 226
Mapa 6. Áreas a demoler según propuesta del IVC y de los afectados. Villa 21-24. 228
Mapa 7. Ubicación de la Villa 21-24 y del Complejo Urbano "Padre Mugica" en la ciudad de Buenos Aires. 268
Mapa 8. Villa 21-24 y perímetro propuesto por los afectados para la construcción de complejos destinados a su relocalización. 270
Mapa 9. Ubicación de los terrenos para la relocalización de los habitantes del camino de sirga de la Villa 21-24 luego de la sanción de la ley nº 5172..... 282

Imágenes

Imagen 1. Viviendas sobre los márgenes del Riachuelo en la ciudad de Buenos Aires. Villa 21-24. 109
Imagen 2. Viviendas sobre los márgenes del Riachuelo en la ciudad de Buenos Aires. Villa 21-24. 110
Imagen 3. Resolución de la Corte Suprema expresando rechazo a presentación de la Defensoría General de la Ciudad. Año 2011. 157
Imagen 4. Vista aérea de la zona ribereña de la Villa 21-24. 215
Imagen 5. Demolición de viviendas durante la primera relocalización en la Villa 21-24. 229
Imagen 6. Camino de sirga pavimentado en el centro del meandro. Villa 21-24. 230
Imagen 7. Protesta de afectados de la Villa 21-24 en audiencia pública de la Corte Suprema. 246
Imagen 8. Operativo de seguridad contra protesta de afectados de la Villa 21-24 durante audiencia pública de la Corte Suprema. 247
Imagen 9. Boletín informativo del IVC dirigido a los afectados de la Villa 21-24. Año 2012 (página 1). 273
Imagen 10. Boletín informativo del IVC dirigido a los afectados de la Villa 21-24. Año 2012 (página 2). 274
Imagen 11. Protesta de afectados de la Villa 21-24 ante la sede central del IVC. Año 2013. 278
Imagen 12. Protesta de afectados de la Villa 21-24 ante la sede central del IVC. Año 2013. 279

Cuadros

Cuadro 1. Etapas y dimensiones de los procesos de relocalización según el protocolo aprobado por el IVC. 296
Cuadro 2. Situación deficitaria en hoteles-pensión, ocupaciones, conventillos, villas, asentamientos, NHT, complejos y barrios municipales y población en situación de calle de la ciudad de Buenos Aires. Año 2009-2010. 300

INTRODUCCIÓN

I. El objeto de esta tesis

Cuando en 2010 un juez federal dictó una resolución requiriendo la "eliminación de obstáculos" de los márgenes del Riachuelo, difícil hubiera sido prever los desafíos que suscitaría su cumplimiento. La ribera, además de distinguirse por albergar industrias contaminantes y basurales a cielo abierto, se destacaba por ser el hábitat de miles de personas que habían hallado en esas tierras su lugar en la ciudad. Sin embargo, la decisión de la justicia las implicaba en un proceso de relocalización involuntaria que desataría controversias y conflictos aún en curso al momento de escribirse estas líneas.

Esta orden era apenas una de las múltiples ramificaciones de una sentencia emitida por la Corte Suprema dos años antes en favor del saneamiento de la cuenca de ese río. Tras conminar a la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y el Estado Nacional (las tres jurisdicciones con competencia sobre el territorio) a elaborar y llevar adelante un plan integral de recuperación del ecosistema, el máximo tribunal había señalado metas y tareas ineluctables y establecido mecanismos de control judicial sobre el proceso de acatamiento de la condena.

El fallo, inédito por sus alcances y pretensiones, marcaría un antes y un después en la problematización pública y gubernamental sobre estas tierras, que constituyen acaso la zona más ambientalmente degradada de la Argentina. Al dictar sentencia, la Corte Suprema daba inicio a una "causa estructural" por medio de la cual se trascendían los intereses de los denunciantes originales[5] –un grupo de vecinos que había reclamado un resarcimiento por la contaminación– y, en su lugar, se colocaban en escena objetivos colectivos y de largo plazo (Merlinsky, 2013; Puga, 2013; Rodríguez Garavito, 2011). En otras palabras, además de

[5] Durante la redacción de esta tesis emergió en Argentina un cuestionamiento radical a la impronta patriarcal del castellano, que por definición –salvo referencia exclusiva a mujeres– asigna el género masculino a los sujetos en general. Como consecuencia de ello, comenzaron a difundirse alternativas lingüísticas "inclusivas" o "igualitarias", como el empleo de las letras "x" ("vecinxs") o "e" ("vecines").

Estas tensiones en el habla y en la escritura, si bien son embrionarias, están en pleno desarrollo, y por ende las opciones antedichas aún suscitan controversias. Por esta razón, en la medida en que estas páginas no están vinculadas a los estudios de género y no es la intención generar distracción en la lectora o lector, aquí utilizaré el lenguaje de modo convencional. Sin embargo, dada la relevancia de estos debates, hago expresa mi incomodidad con la utilización genérica del masculino.

apuntar a remediar determinado derecho dañado –e involucrar en el acto a un sinfín de instituciones estatales–, la causa generaba legitimidad política y reconocimiento social hacia una cuestión históricamente irresuelta.

Como se anticipó arriba, el eje de esta tesis está colocado en una de las numerosas facetas del proceso: aquella por la cual un juez de ejecución –nombrado por el máximo tribunal a tal fin– les ordenó a los condenados que despejasen la ribera de obstrucciones con el fin de abrir un "camino de sirga" a lo largo del Riachuelo. Nacida con el Código Civil de 1871, esta figura remitía originalmente a la necesidad de que a cada lado de los ríos navegables existiese una franja libre de 35 metros para permitir el acarreo de barcos por medio de cuerdas (o "sirgas"). Pero el juez de ejecución, Luis Armella, le otorgó un nuevo significado ambiental, aduciendo que la creación de un sendero costero era un paso indispensable en el proceso de saneamiento de la cuenca. Ahora bien, ¿qué conflictos y controversias suscitó la resolución judicial al transformarse en un problema de política pública? ¿Cómo se entrelazó la construcción jurídica de la cuestión por parte del juez con las lógicas institucionales que guiarían el accionar de los condenados? ¿Y cuáles fueron sus efectos en relación con las dinámicas sociales presentes en los territorios ribereños?

Las implicancias de esta orden no fueron menores para los actores que debieron llevar adelante la tarea: los gobiernos de ocho municipios más el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –un total de nueve distritos adyacentes a los 64 kilómetros del Riachuelo–. Éstos se hallaban a sí mismos frente a una resolución de la justicia que marcaba el compás de su agenda y un juez que controlaba –condicionando– las políticas implementadas.

No obstante, los desafíos tampoco escasearon para aquellos actores que, al momento en que se emitió la orden, les otorgaban otros usos a las tierras costeras: entre ellos, empresarios cuyas fábricas lindaban con el espejo de agua y comerciantes que emplazaban allí sus puestos de venta en el marco de ferias populares. Tanto unos como otros debieron apelar al litigio y la negociación con las autoridades políticas para, finalmente, reubicar sus actividades fuera de las zonas implicadas en el reordenamiento de la ribera.

Pero en esta tesis tiene protagonismo un tercer grupo de actores afectados por la orden del juez Armella: las miles de personas que, para el momento en que la resolución judicial vio la luz, ya habían organizado sus vidas en villas y asentamientos ubicados sobre el Riachuelo. Se trata de barrios informales marcados por una pronunciada precariedad sociohabitacional que, con el

correr de las décadas, se extendieron hasta los propios taludes del río, volviéndose paradigmáticos de la estrecha asociación existente en Buenos Aires entre la vulnerabilidad social y la exposición al riesgo ambiental (Herzer y Gurevich, 1996; Torres, 1999; Di Pace, Cichero y Perelman, 1992).

Insertos en una causa judicial que los forzaba a ser relocalizados en condiciones, tiempos y hacia lugares inciertos, los afectados ofrecieron respuestas dispares. En algunos casos, contaron con escasa capacidad de reacción, debido a que sufrieron desalojos intempestivos; en otros, se organizaron y prestaron resistencia a los términos planteados por las autoridades. Pero en general, sus expectativas e intereses discreparon con las modalidades con las que las agencias estatales condenadas actuaron para obedecer la sentencia.

Asimismo, del proceso de implementación de las políticas de relocalización formaron parte organismos de defensa pública pertenecientes al Poder Judicial, caracterizados por su compromiso con la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales –tales como a la vivienda, la salud, la educación y el medio ambiente– (Delamata, Sehtman y Ricciardi, 2014; Scharager, 2018). En su rol de patrocinadores, jugaron un papel relevante en la conformación de los repertorios de acción colectiva de los afectados, contribuyendo a delinear las estrategias y lenguajes con los que éstos tramitaron sus demandas y disputaron las condiciones de implementación de las políticas derivadas del fallo. Así, en los barrios de la ribera los reclamos reivindicativos se tradujeron en clave de derechos, creándose una imbricación entre formas de protesta características de las organizaciones villeras con la apelación a herramientas del mundo jurídico.

En suma, el proceso desatado con la orden de apertura del camino de sirga se volvió fiel expresión de la creciente gravitación que han adquirido la justicia y el derecho sobre los conflictos sociales y asuntos políticos, fenómeno conocido en el debate público y académico como *judicialización*. Global y polifacético, ha sido foco de atención en diversos países y regiones, y se lo ha estudiado bajo términos como "democracia judicial" (Kaluszynski, 2006), "juristocracia" (Hirschl, 2004) y "giro judicial" (Hilbink, 2008).

En América Latina, la bibliografía lo ha abordado en función de problemas tan disímiles como la inserción de las cortes en los conflictos políticos, su influencia sobre la consolidación democrática y las transformaciones en el sistema de división de poderes (Kapiszewski y Taylor, 2008; Nosetto, 2014; Abdo Ferez, 2013). Asimismo, se ha realizado una vasta cantidad de

trabajos sobre la productividad de la judicialización, esto es, sus efectos estructurantes y de largo alcance sobre las instituciones, la conflictividad, las representaciones sociales y el orden político.

Inspirándose en una visión constructivista sobre la relación entre el derecho y la sociedad (Bourdieu, 1986), algunos autores han destacado cómo los procesos judiciales no sólo cuentan con efectos directos e instrumentales, sino también indirectos y simbólicos. En otras palabras, el derecho y las decisiones de la justicia generan transformaciones sociales no sólo "cuando inducen cambios en la conducta", sino también "cuando provocan transformaciones indirectas en las relaciones sociales, o […] legitiman visiones del mundo" (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2015: 22). A su vez, otros trabajos han mostrado cómo la canalización judicial de los conflictos –esto es, su tramitación con las reglas y el lenguaje jurídicos– puede conducir a cambios en los propios horizontes de expectativas de los actores, siendo más propicio en este sentido hablar de *juridificación* (Azuela, 2006; Melé, 2008).

Si bien se halla presente a lo largo de toda la región, la investigación en la Argentina ha estado particularmente centrada en la predisposición de determinados jueces, juzgados y organismos estatales –sobre todo los de defensa pública– al uso de estrategias legales para alcanzar objetivos políticos y sociales, prácticas a menudo conceptualizadas como *activismo judicial* (Delamata, Sehtman y Ricciardi, 2014; Martín, 2011; Falcon, 2010). Asimismo, se halla un especial énfasis en cómo la vía judicial se ha incorporado a los repertorios de protesta de distintos colectivos (Smulovitz, 2008; Domingo, 2004) y se vuelve fuente de producción de políticas estatales (Abramovich, 2005; Merlinsky, 2013; Maneiro, 2004; Cravino, 2016; Arcidiácono y Gamallo, 2011).

La orden de apertura del camino de sirga –pero también la causa Riachuelo en general– es un ejemplo del involucramiento de los jueces en procesos políticos, así como de los alcances de las sentencias *activistas*, que, valiéndose del poder simbólico y aleccionador del derecho, apuntan a generar transformaciones en asuntos sobre los cuales otros actores –primordialmente las autoridades políticas– dan cuenta de una falta de voluntad o incapacidad para abordarlos.

No obstante, lejos se halla esta tesis de dar por sentado el pretendido carácter resolutorio de la orden del juez Armella. Por lo contrario, fallos como este deben ser entendidos como puntapié para la redefinición de los problemas, fundamentalmente cuando dictaminan la implementación

de políticas y requieren un proceso de *transcodage* –o "transcodificación"– (Lascoumes, 1996) de los registros de la justicia hacia las lógicas de acción político-institucionales.

En efecto, la orden de relocalización se presentó como un paso hacia la clausura del conflicto en torno a la degradación ambiental del territorio, pero catalizó una nueva disputa signada por el desplazamiento de la población ribereña. 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?

Existen numerosos trabajos que han analizado las formas por las cuales los conflictos sociales se transforman al ingresar al campo del derecho (Bermúdez, Barrenechea y Royo, 2014; Azuela y Cosacov, 2013; Vaccotti, 2017; Azuela, 2006; Arcidiácono y Gamallo, 2014), e incluso abunda la literatura que los analiza como parte de un fenómeno más general de *movilización legal* (Domingo, 2004; Sieder, Schjolden y Angell, 2008; Vallinder, 1994; Delamata, 2013), por el cual determinados actores utilizarían los instrumentos y discursos que invocan derechos como "instrumentos para hacer política" (Smulovitz, 2008: 287). Sin embargo, son escasos los estudios que entrelazan la sociología de las políticas públicas –o, como veremos, de la *acción pública*– (Lascoumes y Le Galès, 2014; Shore y Wright, 1997; Muller, 2004; Oszlak y O'Donnell, 1976) con los enfoques sobre la judicialización de los conflictos para dar cuenta del proceso inverso. Es decir, que en lugar de analizar los modos en que una disputa se modifica al comenzar a procesarse en términos jurídicos, expliquen en cambio los conflictos suscitados cuando una iniciativa del Poder Judicial empieza a convertirse en un problema de política pública.

Siguiendo las definiciones de Abramovich (2005), el conflicto en torno a la apertura del camino de sirga da cuenta del modo en que los tribunales no necesariamente se circunscriben a dictar sentencia en torno a problemas o políticas públicas preexistentes, sino que también operan como puntapié de una batería de medidas que se ejecutan bajo su orden y supervisión. Por lo tanto, al relativizar las rígidas fronteras entre lo ejecutivo y lo judicial –en tanto poderes del Estado con atribuciones y campos de influencia formalmente diferenciados–, el proceso de relocalizaciones puede ser entendido como paradigmático de la judicialización.

Esta tesis sostendrá que causas como ésta constituyen un ejemplo de cómo jueces, tribunales y las reglas del campo del derecho avanzan hacia esferas típicamente reservadas al ámbito

político, y al mismo tiempo demuestran los modos en los que el derecho se territorializa y se incorpora a las dinámicas cognitivas y las estrategias colectivas elaboradas por los afectados por políticas estatales. Por ende, las relocalizaciones del camino de sirga remarcan la necesidad de indagar en los efectos de largo alcance de la judicialización para con los modos de desenvolvimiento de los conflictos y la implementación de políticas (Melé, 2008). Como advierten Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2015), el destino de las sentencias activistas una vez que abandonan los tribunales suele ser un punto ciego en la investigación científica, tendiendo a quedar sin respuesta sus efectos sobre los movimientos sociales, la opinión pública o la organización estatal, e incluso sus consecuencias prácticas sobre la protección de los derechos vulnerados.

No obstante, no es la intención en esta tesis evaluar cuantitativamente el impacto de la decisión del juez Armella, ni se pretende –como sí lo han hecho valiosos trabajos desde la teoría política– examinar la legitimidad social de las prácticas judiciales activistas o sus implicancias para con el orden democrático. Por último, no es aquí el propósito identificar las capacidades institucionales de los actores estatales condenados para llevar a cabo las políticas indicadas. Más que hallarse una "urgencia de lamentar los bajos 'índices de cumplimiento' de las normas o la escasa vigencia de los derechos", estas páginas están orientadas por la curiosidad por desentrañar lo que sí ocurre en torno a los fenómenos jurídicos (Azuela, 2016: 11).

Precisamente, esta 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.

En términos empíricos, este interrogante apunta a ampliar la comprensión de lo que probablemente constituye el mayor proceso de desplazamiento estatal de población desde la última dictadura (1976-1983). Pero si en aquel entonces se trató de una erradicación forzosa que diezmó a las villas de Buenos Aires aduciendo que sus residentes no "merecían la ciudad" (Oszlak, 1991), aquí ha consistido en una causa construida en torno a argumentos de reparación ambiental y "mejora de la calidad de vida" (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008). ¿Qué clase de tensiones ha generado este modo de elaborar el problema con las expectativas, acciones y derechos invocados por los actores implicados?

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. Procesos como el que tuvo inicio con la resolución del juez Armella tienen consecuencias que, si bien exceden al mundo jurídico, no por ello son autoevidentes. Como afirma Cuéllar Vázquez (2014), dado que el derecho está presente en todos los espacios de la vida social, se vuelve sociológicamente desafiante captar sus modos de intervención y regulación. Por este motivo –parafraseando a Azuela (2014: 9)–, examinar qué cambia en los procesos de producción de políticas como parte del activismo de la justicia es un reto para la investigación, especialmente si se trata de comprender la productividad social, territorial e institucional de la judicialización.

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 –aquel que indicaba la necesidad de "limpiar los márgenes" del Riachuelo– 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. En última instancia, la sumatoria de estos objetivos permitirá comprender de qué manera el traslado de población de la ribera del Riachuelo como problema judicial se transforma al institucionalizarse y territorializarse.

II. Sobre el abordaje metodológico

II. a. La delimitación del objeto de análisis

Los 64 kilómetros de río abarcados por el proceso de "limpieza de márgenes" (tal como lo requirió la Corte Suprema) guardan contacto con ocho municipios (pertenecientes a la provincia de Buenos Aires) más la ciudad de Buenos Aires (que cuenta con plena autonomía). Sin embargo, la densidad urbana a lo largo de tan extenso territorio es dispar, y también lo es la cantidad de "obstáculos" identificados por la justicia. De un total de 2389 familias relevadas

sobre los márgenes del río, 1837 (esto es, más de un 75%) fueron censadas dentro de los límites de la capital del país (Nápoli, 2013).

Pero además de concentrar una significativa cantidad del total de viviendas ribereñas a relocalizar, la ciudad de Buenos Aires se caracteriza por el dinamismo y magnitud de sus entidades de defensa pública. Éstas poseen allí un relevante protagonismo en conflictos por vulneración de derechos económicos, sociales y culturales, y a su vez cuentan con un considerable despliegue territorial. Las 27 sedes (o "bocas de entrada") de la Defensoría General de la Ciudad, distribuidas en distintos barrios populares, son apenas un emergente de la preminencia del activismo judicial en este distrito, que también se observa en una especial predisposición de diversos grupos sociales en conflicto a apelar a la vía judicial (Scharager, 2018).

Debido a estas dos cualidades –su peso cuantitativo dentro del proceso de relocalizaciones y las características de mayor elocuencia que allí asume la judicialización de la conflictividad–, esta tesis se centra en el caso de la ciudad de Buenos Aires. Como afirma Stake (1999: 20), el cometido real del estudio de casos es llegar a conocer bien aquel que fue escogido, y no principalmente ver en qué se diferencia de otros. La tarea es entonces observarlo en su *unicidad*: esto requiere conocer otros casos diferentes, pero siendo la finalidad primera la comprensión del que se halla bajo la lupa. Por lo tanto, el propósito principal del estudio del proceso de relocalizaciones en el distrito escogido es su particularización, no la generalización.

Esto no implica que la naturaleza del objeto abordado en esta tesis no esté signada por fuerzas que desde algunas corrientes teóricas podrían denominarse "estructurales". En otras palabras, todos los hechos son de por sí específicos, pero no por ello dejan de ser –al menos parcialmente– expresión de tendencias sociales más globales. En efecto, el análisis de un caso –aquí, de cómo los conflictos y las políticas se judicializan– siempre puede colaborar en especificar las características de las regularidades: raramente se alcanza una comprensión enteramente nueva, pero sí una más precisa. Por este motivo, es posible que no se consideren "generalizaciones" aquellas que se hacen sobre un caso, y deba llamárselas "generalizaciones menores" (Stake, 1999: 19). A partir del caso de las relocalizaciones en la ciudad de Buenos Aires, es posible entonces refinar el conocimiento sobre los procesos de implementación de políticas judicializadas, y cautelosamente realizar aportes para la comprensión de las implicancias más generales de estos fenómenos.

Como se advirtió en la sección anterior, el análisis de este proceso permite realizar lecturas en dos escalas paralelas pero interrelacionadas. Desde un punto de vista *intrínseco*, el caso en cuestión no es de interés porque su estudio permita aprender sobre otros casos o sobre algún problema en general, sino porque su naturaleza vuelve necesario aprender sobre ese caso en particular. Desde un punto de vista *instrumental*, el caso es el punto de partida para la comprensión de algo más: si bien en sí mismo debe ser abordado con profundidad, opera como puntapié para la comprensión de un problema general que se expresa allí, en lo local (Stake, 1999: 16).

En el estudio de casos instrumental, la definición del problema de estudio representa un problema metodológico de primer orden, ya que la singularidad del caso escogido debe probar su capacidad para permitir un ejercicio de generalización analítica. Dicho de otro modo, "los estudios de caso tienen que pasar una prueba crucial en la relación local-global. El valor heurístico del caso reside en su propiedad de intersectar diferentes planos de organización social que se expresan en una posición localizada" (Merlinsky, 2009: 48).

II. b. Las tareas realizadas

Con respecto al diseño de la investigación, dado que los objetivos de esta tesis están signados por un análisis del proceso de relocalización en términos de sus lógicas sociales, políticas y jurídicas de desarrollo, 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 adoptó una estrategia de triangulación que requirió el uso de fuentes tanto primarias como secundarias con el fin de validar los resultados obtenidos y verificar la consistencia interna y fiabilidad (Jick, 1979).

El primer objetivo específico, referido al estudio de las controversias jurídicas suscitadas a lo largo de la ejecución de la sentencia, demandó dos tipos de tareas. Por un lado, la realización de entrevistas a operadores jurídicos vinculados a la causa: integrantes de a) la Defensoría General de la Nación, b) la Defensoría General de la Ciudad, c) la Asesoría Tutelar ante la Cámara de Apelaciones Nº 1 y d) el Juzgado Federal de Quilmes (a cargo de la ejecución de la sentencia en los primeros años).

Por otro lado, este objetivo requirió un relevamiento de distintos tipos de materiales directa o indirectamente conectados al proceso judicial: fundamentalmente, a) el expediente principal de la causa Riachuelo; b) acordadas y resoluciones emitidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación; c) resoluciones del Juzgado Federal de Quilmes y del Juzgado Federal de Morón (que, como se verá en el tercer capítulo, a partir de 2012 asumió las responsabilidades de ejecución de la sentencia con las que contaba aquel); d) informes elaborados por la Asesoría Tutelar; e) presentaciones realizadas ante la justicia por parte de la Defensoría General de la Ciudad; y f) documentos públicos e internos de este último organismo (tales como revistas oficiales e informes de actuación, entre otros).

Por medio de estas dos clases de fuentes se logró reconstruir las representaciones de los actores acerca del proceso y examinar sus posiciones institucionales tal como se plasmaron en la causa. A partir de la sistematización de las resoluciones del juez de ejecución y de las presentaciones de la defensa pública en una base de datos se secuenciaron los principales hitos jurídicos, mientras que su análisis en clave comparativa permitió hallar el solapamiento, evolución y contradicción de distintos núcleos argumentales.

El segundo objetivo específico, centrado en el análisis de los conflictos socioterritoriales, requirió tres clases de tareas. En primer lugar, la realización de una etnografía en uno de los barrios implicados en la orden del juez Armella. La misma implicó una asistencia, en los años 2014 y 2015, a las asambleas semanales de los habitantes del camino de sirga de la Villa 21-24. Estos encuentros, de los que participaban regularmente los organismos de defensa pública –en particular, la Asesoría Tutelar y la Defensoría General de la Ciudad– constituían el ámbito por excelencia tanto para la discusión de las relocalizaciones como para la organización del conflicto (según se verá en el quinto capítulo). En ellos se informaba sobre el estado de la causa, se planificaban acciones de protesta y se acordaba la adopción de medidas jurídicas. Por lo tanto, fueron el espacio más propicio para comprender el sentido subjetivo otorgado por estos actores al proceso, así como para dilucidar diferentes modos de elaboración de estrategias. Sin embargo, el trabajo etnográfico no se limitó a una presencia en las reuniones vecinales, sino que, además, supuso la realización de recorridas por las zonas ribereñas, el sostenimiento de un sinnúmero de conversaciones con sus habitantes y el acompañamiento a los afectados en "talleres participativos" organizados por el gobierno porteño[6] y audiencias públicas en la

[6] "Porteño" es el gentilicio utilizado para referirse a los habitantes e instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dado que el término "bonaerense" se refiere para aquellos de la Provincia de Buenos Aires.

Legislatura de la ciudad de Buenos Aires donde se sancionaría una ley de expropiación de terrenos.

La segunda clase de tarea efectuada en el marco del segundo objetivo específico fue la realización de entrevistas en profundidad. Éstas se llevaron a cabo con cinco grupos de actores: a) referentes vecinales del camino de sirga; b) trabajadoras del equipo territorial del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), el organismo del gobierno porteño a cargo del cumplimiento de la orden de relocalización; c) abogados de los organismos de defensa pública (la Defensoría General de la Ciudad y la Asesoría Tutelar); d) la referente de la Fundación Temas (una organización no gubernamental que realiza trabajo social en la Villa 21-24 y se volvió una aliada relevante de los afectados en el conflicto de ese barrio); y e) integrantes de otras organizaciones no gubernamentales vinculadas a la causa (la Fundación Ambiente y Recursos Naturales –FARN– y el Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS–). Estas entrevistas resultaron imprescindibles para comprender el punto de vista de los distintos actores involucrados en la producción de los conflictos socioterritoriales.

El tercer tipo de tarea llevado a cabo para alcanzar el segundo objetivo específico fue el análisis de fuentes secundarias tales como: a) notas periodísticas gráficas y audiovisuales sobre los conflictos (presentes en periódicos de circulación nacional, sitios de noticias locales y plataformas de video en línea); b) planos de la ribera del Riachuelo y de los barrios afectados que contuviesen información sobre la delimitación del camino de sirga y las alteraciones proyectadas y realizadas sobre el territorio; c) informes y documentos institucionales de los organismos de defensa y del IVC; d) resoluciones judiciales; y e) legislación relevante en el marco de la causa.

En suma, la observación participante en uno de los barrios afectados, la realización de entrevistas en profundidad y el estudio de documentos cartográficos, legales, institucionales y periodísticos proveyeron de información que, a partir de ser procesada en notas de campo y sistematizada en bases de datos, me permitió examinar el desarrollo de los conflictos socioterritoriales en función de las estrategias de los actores.

Para alcanzar el tercer objetivo específico, referido al estudio de los dispositivos y mecanismos institucionales generados en el marco del proceso, el foco de atención se desplazó fundamental –pero no exclusivamente– al ámbito del IVC. Se realizaron, a este propósito, dos tipos de tareas.

Por un lado, entrevistas en profundidad de tipo semi-estructurado a sus integrantes. Entre ellos se destacan tres niveles de jerarquía: a) baja (trabajadores de territorio); b) media (responsables de equipo/coordinadores); y c) alta (el presidente del organismo). Estas conversaciones permitieron indagar en la perspectiva de los agentes del IVC respecto de sus decisiones procedimentales, el conflicto y la causa judicial en general. Como se verá sobre todo en el sexto capítulo, fue relevante a los fines de esta labor analítica diferenciar las responsabilidades inherentes a estos cargos, que provisoriamente podemos denominar "técnicas" y "políticas". Esta distinción cumple aquí una función heurística, dado que –según se observará– las responsabilidades técnicas cuentan con una dimensión política, y las tareas políticas requieren el uso y aplicación de conocimientos aplicados.

Por otro lado, se estudiaron y sistematizaron diversos tipos de documentos institucionales y jurídicos, hallándose entre ellos: a) un protocolo de acción para la implementación de las relocalizaciones; b) actas de "mesas de trabajo" (reuniones realizadas en el IVC en las que interactuaban los principales actores implicados en el proceso); c) el acta constitutiva del "cuerpo de delegados" de la Villa 21-24; y d) informes de rendición de cuentas presentados por el organismo de vivienda ante la justicia.

III. Hoja de ruta

Esta tesis combina toda clase de recursos narrativos: a lo largo de los capítulos se hallarán fragmentos de notas de campo, transcripciones de entrevistas, actas de reuniones, resoluciones judiciales e informes técnicos, entre otros tipos de documentos. Mediante ellos, se espera otorgarle dinamismo a la lectura, darle voz a los actores e instancias por las que transitó la ejecución de la sentencia, y a su vez ilustrar los diversos lenguajes y códigos de cuyo solapamiento emerge, al menos parcialmente, el carácter complejo del proceso.

Asimismo, en estas páginas se entrelazarán momentos de descripción con otros de explicación. En otras palabras, por instantes se caracterizará a los actores, los acontecimientos y los conflictos, mientras que en otros se intentará dar cuenta de las motivaciones, las causas y los efectos. Sin embargo, no se trata de una tesis a dos tiempos; la separación de dichas tareas es apenas una idealización: en la práctica, serán indisociables. La narración está organizada bajo el convencimiento de que, en ocasiones, la mejor manera de explicar el *porqué* está en el *cómo*.

Por último, debe mencionarse la contingencia de la estructura de la tesis. Las decisiones aquí tomadas excluyeron muchas otras opciones que podrían haber sido posibles (y válidas) a los fines de sostener los argumentos que aquí se expondrán. El problema abordado –como todo tema de investigación– tiene un sinnúmero de modos de presentarse, desarrollarse y justificarse. Tienen aquí una relevancia significativa las limitaciones y capacidades creativas, retóricas e inventivas de quien escribe; y, en definitiva, el grado de desarrollo de una imaginación sociológica (Wright Mills, 2003). Aun así, la contingencia no quita responsabilidad, en especial dado el hecho de que la forma bajo la que se presenta este trabajo es inseparable del contenido: aquí también vale afirmar que aquello que se dice está en cómo se lo hace.

La tesis está dividida en seis capítulos. El número uno, abocado a examinar la judicialización de la política y los conflictos, tiene como fin delinear metodológica y conceptualmente un enfoque de análisis, presentándose los modos de abordaje de la cuestión en el campo académico, y destacándose algunas de las perspectivas desarrolladas a nivel global, regional y local. En una primera sección, se realiza una genealogía de la judicialización en Argentina, resaltándose los modos en que, a partir de la transición democrática, la reforma constitucional y el fortalecimiento del neoconstitucionalismo, el derecho y el Poder Judicial se reposicionaron como ordenadores de las relaciones sociales. En segundo lugar, se aborda cómo diversos tipos de conflictos sociales han tendido a desplazarse hacia la esfera de la justicia, hallándosela como ámbito con la capacidad de canalizar demandas y abrir horizontes de acción. En este sentido, se presta particular atención a cómo la judicialización cambia las reglas bajo las que se dirimen los conflictos y puede transformar los marcos de expectativas de los actores. En tercer lugar, se examina el rol de jueces y defensores públicos en la tramitación judicial de los conflictos, subrayándose los modos de involucramiento de la justicia en el dictado e implementación de políticas públicas. Por último, se presentan propuestas para el abordaje sociológico de los procesos de judicialización de la política y los conflictos, indagándose en los límites de las visiones lineales sobre las políticas públicas que reifican al Estado.

En el capítulo número dos se exhibe el problema de la degradación ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo, entendido como punto de partida para el nacimiento de la causa judicial y la aparición de la orden de apertura del camino de sirga. Para ello, en primer lugar se abordan los antecedentes más recientes de la puesta en debate del Riachuelo, resaltándose los planes de saneamiento fallidos, la revitalización de determinadas agrupaciones territoriales, la consolidación de organizaciones no gubernamentales abocadas a la protección ambiental y el

renovado protagonismo de la Defensoría del Pueblo de la Nación como articuladora de un informe sobre el estado de la cuenca. En segundo lugar, se analizan los factores más inmediatos que explican la emergencia de la sentencia de la Corte Suprema, destacándose entre ellos la presentación de una demanda por daños y perjuicios por parte de habitantes próximos a la desembocadura del río, y la crisis de legitimidad en la que se hallaba el máximo tribunal luego de la crisis que clausuró una etapa histórica en Argentina en el año 2001. Finalmente, se describen las características del fallo, en particular cómo dio lugar a la creación de una autoridad de cuenca y la formulación de un plan integral de saneamiento ambiental.

El tercer capítulo se centra en la emergencia del camino de sirga como problema jurídico y, por ende, en las controversias suscitadas por la resolución del juez Armella. El objetivo es, en última instancia, examinar las diversas aristas de la construcción jurídica de las relocalizaciones, los debates surgidos en torno a la orden y los pasos dados en pos de su sustanciación. Para ello, en primer lugar se indaga en la mirada del juez acerca de la geografía de la ribera y en cómo, a partir de la labilidad de sus definiciones, se habilitó al gobierno porteño a llevar adelante los primeros desalojos de modo violento e inconsensuado. En segundo lugar, se presentan las discusiones jurídicas surgidas a partir de la intervención de la Defensoría General de la Ciudad. Anteponiendo argumentos basados en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de la población ribereña, este organismo denunció la ilegalidad del accionar gubernamental y reclamó la definición de procedimientos de acción para las sucesivas relocalizaciones. En tercer lugar, se exploran las reglas procesales establecidas para la tramitación de la causa. Caracterizadas por la exclusión de los afectados del expediente, éstas se volvieron objeto de discusión en sí mismas ya que negaron la existencia de víctimas en términos formales y, de este modo, sentaron bases desfavorables para los afectados. Por último, la cuarta parte analiza las concepciones sobre el ejercicio del derecho subyacentes al accionar del juez de ejecución y la defensa pública, remarcándose cómo esta última centró su estrategia en la búsqueda de reconocimiento de los derechos fundamentales de la población del camino de sirga.

El capítulo cuatro versa sobre los sentidos sociales sobre la justicia y las relocalizaciones a partir del caso de la Villa 21-24, teniendo como propósito comprender el porqué de la conflictividad socioterritorial surgida con la orden del juez Armella. En primera instancia se presenta la historia de las villas de la ciudad de Buenos Aires, la oscilación entre las políticas de erradicación e integración urbana, y el crecimiento poblacional atravesado en los últimos

años. En segundo lugar, se examinan las representaciones en torno a la orden de relocalización y su relación con las trayectorias de los habitantes del camino de sirga, los vínculos de éstos con el barrio y las heterogeneidades presentes en el territorio. A continuación, se abordan las motivaciones atribuidas por los afectados a la orden judicial, subrayándose cómo ésta aparece como una amenaza y, simultáneamente, como una oportunidad. Entre las sospechas de negocios inmobiliarios y la esperanza de mejorar la calidad de vida, se muestra cómo la resolución judicial es, para la población ribereña, ambivalente y foco de contradicciones. Finalmente, se analizan las representaciones de los afectados respecto de la mudanza, resaltándose la oposición entre la razón instrumental con la que se implementaban las relocalizaciones y los sentidos sociales sobre la justicia y la vida en el barrio.

El quinto capítulo se centra en las demandas y conflictos suscitados a partir de la implementación de la orden judicial y, junto con ello, en las transformaciones territoriales generadas por la redefinición jurídica de la ribera. En un primer apartado se presenta a los actores involucrados en la defensa de los afectados frente a las relocalizaciones. Entre ellos, se destacan cuatro: la Fundación Temas –caracterizada por un trabajo barrial de larga data–, el Cuerpo Colegiado –un colectivo de organizaciones nombradas por la Corte Suprema para garantizar la participación de la sociedad civil en el control de la ejecución de la sentencia–, la Asesoría Tutelar y la Defensoría General de la Ciudad –organismos autárquicos pertenecientes al Poder Judicial–. En segundo lugar, se examina el proceso de delimitación del camino de sirga y la realización del censo que determinó la población a ser relocalizada, indagándose sobre todo en los intereses y lógicas de acción que orientaban a los actores involucrados. La tercera parte explora los dilemas generados por las primeras mudanzas en relación a la definición de las zonas a demoler. En función de ello, se destacan comparativamente los criterios sostenidos por el IVC y aquellos exigidos por los habitantes del camino de sirga. En cuarto lugar, se presentan las denuncias suscitadas a partir de las primeras relocalizaciones al complejo "Padre Mugica". El estado de las viviendas, la falta de cupos escolares y otras falencias del barrio y de la infraestructura, según se analiza aquí, fueron objeto de presentaciones judiciales por parte de la Defensoría General de la Ciudad. Por último, se analizan las formas de protesta de las que se valieron los afectados y cómo, en articulación con los defensores, combinaron repertorios de acción política con las herramientas del campo jurídico.

En el capítulo seis se examinan los efectos político-institucionales de la orden dictada por el juez Armella, y cómo el conflicto se transformó a partir de la conformación de entramados

normativos y procedimentales para el cumplimiento de aquella. Luego de una presentación de la relevancia analítica de la relación entre conflictividad e institucionalización, se despliegan cuatro secciones. En la primera se presenta la generación de canales de diálogo y negociación entre los afectados y el IVC. Se argumenta aquí que las "mesas de trabajo" dan cuenta de una institucionalización "desde abajo", dado que su puesta en funcionamiento respondió a la presión de los afectados y sus defensores. La segunda sección aborda el derrotero de la demanda por que los futuros complejos habitacionales se ubicasen en las cercanías del barrio de origen. En particular, se identifican cuatro momentos: un relevamiento de terrenos realizado por los propios afectados; la construcción de argumentos jurídicos que justificasen la voluntad de permanecer en los alrededores de la villa; la apelación a medidas de movilización a raíz de la obturación de los canales de diálogo; y el desplazamiento del reclamo a la esfera legislativa, por medio de la formulación de una ley de expropiación de los lotes pedidos por los habitantes de la ribera. En tercer lugar, se coloca el foco en el papel del equipo territorial del IVC, y en cómo sus iniciativas se volvieron determinantes para el desarrollo del proceso de relocalización. Se presta particular atención a la formulación de un "protocolo de relocalizaciones" y a cómo por medio de éste se incorporan demandas de los afectados al entramado institucional del organismo de vivienda. Por último, se plantean interrogantes relativos a la relación entre el proceso judicial analizado y la situación sociohabitacional en la ciudad de Buenos Aires. Específicamente, se indaga en el inicio de una nueva etapa signada por la dinamización de las relocalizaciones y se examina su vínculo con determinados cambios en el abordaje gubernamental de la problemática villera.

La tesis finaliza con unas conclusiones que recapitulan los principales argumentos desplegados a lo largo de los seis capítulos y sistematizan los modos de desarrollo de cada uno de los objetivos específicos. Asimismo, se realizan reflexiones generales en torno a la relación entre la judicialización, la política y el conflicto, y se plantean interrogantes aún no respondidos que se desprenden de esta investigación y podrían ser abordados en futuros trabajos.

CAPÍTULO 1

DERECHO, CONFLICTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN

Las últimas décadas han mostrado un renovado protagonismo del derecho y la justicia en la agenda pública argentina. No sólo jueces, fiscales o la misma Corte Suprema han dado señales de una creciente capacidad de influencia en el devenir de conflictos que antes parecían reservados a canales extrajurídicos, sino que diversas organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, grupos empresariales e instituciones estatales han expresado una disposición cada vez mayor a recurrir a estas vías para vehiculizar sus demandas y hacer valer sus intereses.

Por un lado, cuantiosas protestas populares que en el pasado se hubieran impuesto gracias a la mediación de partidos políticos o a través de la acción directa se vieron trasladadas a los tribunales. Trátese de reclamos por aumentos de precios en el transporte público, la instalación de transformadores eléctricos, el desalojo de asentamientos informales o la construcción de edificios y estaciones de subterráneo, abundan –y son cada vez mayores– los casos que han hallado cauce en los mecanismos ofrecidos por la justicia. Para actores tales como sindicatos, asambleas ambientales, organizaciones vecinales o asociaciones de consumidores, la canalización de los conflictos a través del litigio se ha vuelto una opción cuya presencia se halla en aumento entre sus repertorios de acción.

Asimismo, numerosas iniciativas de gobierno y disputas empresariales han estado signadas por la intervención judicial. Desde leyes bloqueadas por recursos de amparo hasta obras públicas obstruidas por medidas cautelares, las relaciones entre los actores políticos y económicos del país se han visto cada vez más intersectadas con las reglas, dinámicas y potestades de la justicia. Así, algunas de las principales medidas gubernamentales –como la regulación de los medios de comunicación o reformas en el sistema previsional– se desplazaron hacia el terreno del Poder Judicial.

Los jueces, sin embargo, no se han limitado a ser meros receptores pasivos de esta nueva generación de demandas, sino que han mostrado una sustancial predisposición a involucrarse en la vida pública por medio de sentencias que sembraron controversias respecto de los alcances

de los dominios de lo judicial *vis à vis* la política. Fuera por casos como un pedido de detención de ex altos funcionarios, una orden de urbanización de un barrio informal lindante a una zona de lujo o la declaración de inconstitucionalidad de la gratuidad universitaria, los magistrados han tendido a ubicarse en el ojo de la tormenta, acusados de pretender alcanzar objetivos políticos por medio de interpretaciones extremas del derecho que acaban traspasando fronteras preestablecidas. Así, en el último tiempo, los tribunales han mostrado su influencia en la desactivación de programas sociales, pero al mismo tiempo han resguardado las negociaciones salariales paritarias; han cuestionado la constitucionalidad de viejos derechos, pero a su vez han bloqueado incrementos exponenciales en las tarifas de los servicios públicos.

Más recientemente, diversos magistrados han sido acusados de no ajustarse a las leyes vigentes y de crear inéditos antecedentes en la jurisprudencia. De hecho, sus argumentos, procedimientos y resoluciones generaron en algunos casos acalorados debates entre constitucionalistas, dirigentes políticos y en la opinión pública. Aunque hayan apelado, como de rigor, a la confrontación de pruebas con corpus legales para fundamentar sus sentencias, numerosos abogados y juristas han afirmado que sus actos han escapado a las reglas del campo del derecho.

En efecto, podría sostenerse que, amén del carácter polémico de sus decisiones, las mismas han reposado sobre un universo intrínsecamente lógico, que los juicios de valor se hallaron subsumidos al raciocinio y procedimientos legales y que, por ende, el Poder Judicial apenas se ha limitado a resguardar el orden jurídico y a responder a las denuncias de los ciudadanos conforme al derecho público. No obstante, como señala Abdo Ferez (2013), los jueces han tendido a adquirir un protagonismo y visibilidad pública cada vez mayores, habiéndose hecho de un gran poder decisorio respecto del derrotero de numerosos conflictos. En este marco, han asumido un rol proclive a la intervención en coyunturas políticas que coloca sobre la mesa los alcances de su poder. Como señala Santos (2009: 82),

> El nuevo protagonismo judicial […] se traduce en un enfrentamiento con la clase política y con otros órganos de poder soberano, en especial con el poder ejecutivo. Y por esto […] ahora se habla de la judicialización de los conflictos políticos. Si bien es cierto que en el origen del Estado moderno el sector judicial es un poder político –órgano de soberanía–, sin embargo sólo se asume públicamente como poder político en la medida en que interfiere con otros poderes políticos. O sea, la política judicial, que es una característica matricial del Estado moderno, sólo se afirma como política del sector judicial cuando se enfrenta en su terreno con otras fuentes de poder político. De ahí que la

> *judicialización* de los conflictos políticos no pueda dejar de traducirse en la politización del sistema judicial.

En definitiva, la judicialización es un fenómeno polifacético que ha transformado las relaciones entre actores sociales en pugna, generando efectos diversos en el debate público, en las agendas gubernamentales y en el desarrollo de la conflictividad. Y la discusión en torno a él no se limitó a los medios de comunicación o a la dirigencia política, sino que se vio acompañado por la conformación de un campo de análisis académico de alcances internacionales. La producción sobre el tema ha recorrido países tan disímiles como Filipinas (Neal Tate, 1994), Israel (Edelman, 1994), Estados Unidos (Shapiro, 1994), Suecia (Holmström, 1994) y China (He, 2013). Sin embargo, la diversidad geográfica no expresa de por sí que se trate de un fenómeno de dimensiones homogéneas; más bien, existen múltiples definiciones en juego, englobadas bajo términos como "democracia judicial" (Kaluszynski, 2006), "juristocracia" (Hirschl, 2004) o "giro judicial" (Martin, 2011; Hilbink, 2008).

En Turquía, por ejemplo, Aydin-Çakir liga la judicialización a lo que según él es una relación directa entre la proximidad a las elecciones y la apelación a los tribunales por parte de partidos de oposición que denuncian la inconstitucionalidad de políticas gubernamentales. Según el autor, éstos hallan en el traslado de sus diferencias políticas a la justicia una forma de aumentar su exposición pública (2014: 490).

En la bibliografía europea, como apunta Abdo Ferez (2013: 59), el problema a menudo ha estado asociado a los debates por la creciente cesión de potestades y atribuciones legislativas y de gobierno hacia instituciones supranacionales u organismos multilaterales. Análisis como los de Sunkin (1994), Ten Kate y Van Koppen (1994), Davies (2012) y Stone Sweet y Brunell (1998) se detienen en las implicancias de la adhesión a convenciones, normativas y tratados de la Unión Europea. Según el primero de ellos, que basa su estudio en el caso del Reino Unido, la integración "[está] ejerciendo presiones fundamentales sobre la Constitución […] y su cultura legal [que] sin dudas incrementarán" y por ende "[las] cortes se acercarán más a la vida política y económica". Finalmente, concluye que "conceptos como la supremacía del Parlamento se están transformando en la medida en que las cortes se ven obligadas a pronunciarse sobre la compatibilidad de la legislación primaria con la ley de la Unión Europea" (Sunkin, 1994: 130, traducción propia).

Análogamente, en Estados Unidos se han multiplicado las indagaciones sobre la judicialización en relación a las transformaciones ligadas a la suscripción de pactos internacionales. En

particular, es el caso de las controversias generadas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), así como por la integración a organismos como la Organización Mundial del Comercio (Zangl, 2008; Halliday y Osinsky, 2006; Chorev, 2005; Stein, 2001; McCall Smith, 2000).

En América Latina, mientras tanto, se han desarrollado investigaciones orientadas por distintos tipos de preocupaciones. Por un lado, se halla un grupo de estudios que, influenciados por tradiciones de la filosofía y la ciencia política, perciben a la justicia como crecientemente política y politizada. Siguiendo a la teoría política moderna –deudora de la división de poderes montesquevinos–, la retratan como el "poder más débil, el que [debe] ser protegido de la voracidad de los restantes", aunque no como "un fin en sí mismo" sino con el objetivo de "proteger un fin mayor: la existencia de la República" (Abdo Ferez, 2013: 55). En última instancia, sostienen una concepción de la justicia como poder *contramayoritario* que se resguardaría del vaivén de los humores sociales y garantizaría la estabilidad del régimen político (Nosetto, 2014)[7].

Según Kapiszewski y Taylor (2008)[8], estos tipos de trabajos tienden a preguntarse por los modos en que las cortes se insertan en los debates políticos, el tipo de control que ejercen sobre los poderes ejecutivos y legislativos, las consecuencias de su intervención sobre la consolidación democrática y los posibles riesgos que sufriría el sistema de división de poderes. A su vez, en algunos casos, se destacan por imprimirle una sustancial carga valorativa a los procesos de judicialización. Un ejemplo de ello son estudios como el de Couso (2004), quien

[7] De acuerdo a Abdo Ferez (2013), esta perspectiva oculta la politicidad de la justicia y presenta sus prácticas como la mera aplicación de la letra de la ley. Desde una sociología constructivista, Bourdieu (1986) coincidiría en señalar que el campo jurídico se vale de recursos simbólicos y lingüísticos para construir márgenes de autonomía, sentido de la universalidad y, por ende, ajenidad respecto de la esfera de los valores (Dezalay y Rask Madsen, 2012; Roussel, 2004).

[8] El trabajo de Kapiszewski y Taylor (2008) realiza un amplio estado del arte acerca de las investigaciones sobre judicialización en América Latina. El artículo se destaca especialmente por su capacidad de categorización y sistematización de las principales preguntas-problema y ejes de análisis. En particular, exponen los estudios centrados en las cortes han atravesado cuatro etapas. En primer lugar, una serie de trabajos que hicieron foco en los procesos de reforma judicial de fines de la década de 1980 y 1990, así como en problemas relativos a la "justicia transicional" tras las caída de las dictaduras. En segundo lugar, señalan que la literatura se centró en los "enclaves autoritarios" remanentes y en las formas de construcción de justicia al calor de la consolidación democrática. Tercero, indican que la atención se amplió hacia el rol de las cortes en relación a la justicia social y la garantía de derechos ciudadanos. Por último, argumentan que emergió un corpus de estudios que apuntaron a analizar al problema de la justicia en tanto instituciones políticas, es decir, los procesos de judicialización.

asegura que "en países con una débil tradición de respeto al Estado de derecho, la judicialización de la política suele acabar con la independencia de la judicatura, ya que los gobernantes –al advertir el potencial de poder político de las cortes– sucumben a la tentación de intervenir[la] con personas que les parezcan confiables". Por lo contrario, Pérez Perdomo se refiere elogiosamente a la creciente intervención judicial al afirmar que "recientemente, abogados y jueces han mostrado más independencia y se han convertido en actores políticos activos, al usar el derecho como instrumento de oposición a prácticas políticas arbitrarias" (2006: 179, traducción propia).

A menudo, estos trabajos se han ligado al contexto de debate político abierto con el "ciclo progresista" (Katz, 2017) –período signado por el ascenso al gobierno de fuerzas que impugnaron las políticas neoliberales y, en diversos grados, entraron en conflicto con los poderes judiciales–. En este marco, la judicialización como objeto de análisis atravesó al conjunto de la región, hallándoselo en naciones políticamente tan disímiles como Brasil (Santiso, 2004; Ríos-Figueroa y Taylor, 2006), México (Finkel, 2005; Domingo, 2005), Ecuador (Conaghan, 2012; Basabe-Serrano, 2012), Costa Rica (Wilson, 2005), Chile (Hilbink, 2003; Couso, 2005"a") y Venezuela (Pérez Perdomo, 2005; Sánchez Urribarri, 2011).

Otro grupo de trabajos en América Latina se ha caracterizado por una preocupación sobre los efectos más duraderos de la judicialización en la vida social (Azuela, 2014), es decir, sus efectos estructurantes –tanto materiales como simbólicos– sobre las relaciones sociales, la organización política y el desarrollo de los conflictos (Rodríguez Garavito, 2011). En lugar de valorar estos fenómenos de acuerdo a su impacto sobre la división de poderes y el funcionamiento de la democracia, estos trabajos exploran las transformaciones que acarrea la creciente influencia de la justicia y el derecho en la tramitación de demandas. En particular, algunos de ellos se focalizan en las potencialidades y límites del litigio a la hora de garantizar derechos (Gargarella, 2006; Hilbink, 2008), trátese de los referidos al acceso a medicamentos (Biehl *et al.*, 2012), a la salud sexual y reproductiva (Peñas Defago y Morán Faúndes, 2014) o a la vivienda (Konzen, 2014). Otros tantos, por su parte, indagan en torno a los efectos de la constitucionalización de los derechos sociales y su exigibilidad, es decir, la existencia de herramientas legales mediante las cuales los actores puedan reclamar su cumplimiento (Brinks y Gauri, 2014).

En este sentido, en la Argentina se han acrecentado los estudios que abarcaron problemáticas como la judicialización de la política habitacional (Bermúdez, Barrenechea y Royo, 2014), de los derechos sociales (Bertrau, 2014; Arcidiácono y Gamallo, 2014), de la protesta social (Axat

et al., 2003; Maneiro, 2004), de las reivindicaciones en materia de género (Cardinaux *et al.*, 2012), de los conflictos ambientales (Merlinsky, 2013), de las luchas por la urbanización de villas (Vaccotti, 2017; Cravino, 2006, Delamata, 2016) y de las disputas por los usos del suelo urbano (González Redondo, 2015; Azuela y Cosacov, 2013). Los ejes de análisis han variado desde el rol de los jueces y las transformaciones institucionales generadas por sus sentencias hasta los usos del derecho por parte de los actores y sus modos de movilización. El denominador común, a fin de cuentas, ha sido una preocupación por las tensiones inherentes al tránsito de los conflictos de un lado al otro de la frontera político-judicial.

De aquí en adelante, este capítulo se divide en cuatro apartados. En primer lugar, se realizará una breve genealogía del proceso de judicialización en Argentina, destacándose acontecimientos e hitos de las últimas cuatro décadas que han influido en un reposicionamiento del Poder Judicial y del derecho como ordenadores de las relaciones sociales. Veremos que la transición democrática, la reforma constitucional y el fortalecimiento del enfoque jurídico neoconstitucionalista apuntalaron simbólica y normativamente a la justicia como reguladora de la política y los conflictos.

En segunda instancia, a partir de la presentación de cuatro casos, se examinarán los modos en que diversos conflictos sociales han tendido a desplazarse hacia la justicia, entendida como ámbito con la potencialidad de canalizar demandas y abrir horizontes de acción. Se observará, en este sentido, que la judicialización no sólo cambia las reglas bajo las cuales se dirimen estos procesos sino que tiende a modificar los marcos de expectativas y por ende las cosmovisiones de los actores.

En tercer lugar, se analizará la judicialización desde el punto de vista de los operadores jurídicos, describiéndose los modos en que jueces y defensores públicos se involucran en asuntos tradicionalmente dirimidos en términos políticos. En particular, se abordarán las formas en que la justicia se implica en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas, subrayándose como paradigmáticas las cualidades del "litigio estructural".

Por último, se realizarán propuestas teórico-metodológicas para el análisis sociológico de los procesos de judicialización de la política y los conflictos, indagándose en los límites de las visiones lineales sobre las políticas públicas que reifican al Estado. En su lugar, se examinarán las potencialidades de la perspectiva de la "acción pública" y se sugerirá la necesidad de contemplar las instituciones estatales en su carácter desagregado y heterogéneo.

1. El reposicionamiento del derecho y el Poder Judicial en la Argentina democrática

La transición democrática constituye un momento insoslayable para periodizar y explicar la expansión del fenómeno de la judicialización en la Argentina. Desde el primer golpe de Estado ocurrido en 1930 hasta el fin de la última dictadura en 1983, el país había experimentado décadas políticamente turbulentas en las cuales las interrupciones del orden legal, la restricción de la democracia a raíz de la proscripción del peronismo y la violencia política se habían vuelto moneda corriente. La caída del régimen militar, en ese sentido, fungió como parteaguas que dio inicio a una nueva etapa signada por el repliegue político de las Fuerzas Armadas, la estabilización del sistema de partidos y la vigencia de las garantías constitucionales.

En particular, el juicio a las juntas militares llevado a cabo tras la caída del régimen tiende a ser identificado como determinante para el inicio de un reposicionamiento político y simbólico del Poder Judicial y del Estado de derecho en su conjunto (Smulovitz, 2008; Nosetto, 2014). Por un lado, implicó que los tribunales en los que se enjuiciaba a los responsables de la dictadura militar se colocaran en el centro de la agenda pública, pues del resultado de esos juicios dependería el devenir del cambio de régimen en aquellos turbulentos primeros momentos de la transición. Por ende, la experiencia de los juicios facilitó también un proceso de autoafirmación de los jueces, que estaban teniendo un protagonismo sin precedentes en temas políticos altamente sensibles (Domingo, 2004), en oposición al lugar subordinado que hasta entonces solía tener la justicia en relación con la mayoría de los asuntos de discusión social.

Por otro lado, el juicio no consistió en un mero procedimiento de impartición de justicia penal, sino en un proceso con profundas implicancias y ramificaciones de orden cultural y político. Como indica Galante, la potencia descriptiva y escenificante del juicio para con los delitos de lesa humanidad cometidos en los años previos construyó desde el punto de vista comunitario la idea de la vigencia del sujeto de derecho:

> La existencia de las víctimas, y su reconocimiento por la voz judicial, conllevaría un reconocimiento del valor general de la idea del derecho desde el punto de vista de la preservación de la comunidad política. En esta dirección, la idea de sujeto de derecho y la de Estado de derecho operarían como términos equivalentes, porque lo que subrayaban una y otra no eran necesariamente los derechos de individuos particulares determinados sino la vigencia de un orden

> comunitario que se apoyaba en el enunciado de la vigencia de esos derechos al nivel de la sociedad (Galante, 2011: 6).

El proceso de irradiación del sujeto y el Estado de derecho como ordenadores políticos y culturales de la sociedad en el período posdictatorial no sólo se ancló en el juicio a las juntas militares, sino que incluso se convirtió en una marca distintiva de la figura de Raúl Alfonsín, quien encabezó el primer gobierno democrático y se volvió un ícono de la vigencia de los derechos como principio regulador de las relaciones sociales. Como señala Galante (2011: 4), éstos se volvieron uno de los principales ejes discursivos del alfonsinismo, en tanto operaban como ruptura con el régimen autoritario (Aboy Carlés, 2001).

El protagonismo del discurso de derechos y la potencia política y cultural del juicio a las juntas militares conllevaron sobre todo un aumento de las expectativas para con la capacidad de las instituciones de resolver los problemas sociales, especialmente luego de años en que el autoritarismo, la violencia y la censura tendían a ser la respuesta habitual a la conflictividad. Asimismo, el protagonismo de los movimientos de derechos humanos en aquellos años de reinstauración democrática, así como el de grupos de abogados que durante la dictadura batallaban legalmente contra la desaparición forzada de personas mediante la presentación de recursos de amparo, también reposicionó socialmente a la justicia (Domingo, 2004). Si a mediados del siglo XX la "cultura de derechos" era más bien estatalista, pues se encarnaba en las conquistas alcanzadas bajo el liderazgo de Perón, ésta se transformaría en la transición de la década de 1980 de la mano del movimiento de derechos humanos, que interpelaba a la sociedad con el principio del "derecho a tener derechos" (Martin, 2011: 368). En este período, apuntan algunos autores, se reconoció el valor de los derechos como reguladores sociales (Nosetto, 2014), las propias percepciones acerca de la ley se vieron transformadas, y el sistema judicial se visualizó como un espacio para la canalización de los conflictos (Smulovitz, 2008).

A estos elementos que dan cuenta de una nueva "cultura legal" (Domingo, 2004), consistente en el reconocimiento del sistema judicial y la ley como instrumentos ordenadores del nuevo Estado de derecho, se agregan factores internacionales que también han afectado las formas de interacción entre el derecho y la política. El lenguaje y el discurso en torno a los derechos humanos, cada vez más universalmente aceptados *(ver recuadro)*, impactaron no sólo en el plano de las reivindicaciones e imaginarios sociales, sino en la emergencia de marcos legales y tratados que se difundieron transnacionalmente en un proceso de "globalización legal" (Sieder,

Schjolden y Angell, 2008) y adquirieron estatus jurídico a nivel local por medio de su incorporación a la Constitución Nacional en 1994.

La expansión del neoconstitucionalismo

En enfoque de los "derechos fundamentales", conocido también como "neoconstitucionalista", consiste en un discurso jurídico que, expandido en América Latina en las últimas décadas, reivindica la importancia de la justicia como reguladora de los conflictos que llegan a los tribunales y subraya su aptitud para impulsar cambios acordes a los proyectos y derechos plasmados en las nuevas leyes y constituciones. Este enfoque coloca a los derechos inherentes a las personas -esto es, los derechos humanos- en el centro del análisis, convirtiéndose en un fundamento argumental explícito de la reflexión jurídica en su conjunto (Carbonell, 2007, citado en Azuela, 2014: 11).

Diferenciada del constitucionalismo que sucedió a las revoluciones burguesas de fines del siglo XVIII, esta corriente puede ser entendida como teoría o concepción acerca de la realidad jurídica e incluso como postura ideológica acerca de la función que los jueces están llamados a realizar en una democracia constitucional (Santiago, 2008: 4). Surgido tras la conmoción política y moral de la Segunda Guerra Mundial, este enfoque trasladó al plano jurídico el avance del paradigma de los derechos humanos, que por medio de tratados y convenciones internacionales estaba en vías de institucionalizar una nueva moral y un inédito piso de garantías individuales y sociales. Estos preceptos fueron incorporados al entramado jurídico de algunos países europeos en reformas constitucionales tempranas (Italia, en 1947; Alemania, en 1949), mientras que otros lo hicieron luego de tardías aperturas democráticas (Portugal, en 1976; España, en 1978). En América Latina, por su parte, este proceso también tuvo su puntapié en la caída de las dictaduras y el fin del período autoritario: modificaron su Carta Magna países como Ecuador (1978), Brasil y Chile (1989), Colombia (1991), Paraguay (1992), Bolivia y Perú (1993), y Argentina, Nicaragua y Guatemala (1994).

La transformación *neoconstitucional* de los marcos legales en diversas regiones del globo fue la expresión en el plano normativo de la creciente centralidad de los derechos humanos en la vida pública e institucional (Santiago, 2008; Rendón, 2005; Pozzolo, 2015). Pero además de tomar la forma de cambios legislativos y volverse valores que extendían su influjo a las relaciones sociales mismas, comenzaron a impregnar el ordenamiento político-jurídico del Estado por medio de un detalle minucioso de los derechos constitucionales de las personas y una consagración de las garantías que los hacen efectivos.

Aunque este paradigma no se volvió hegemónico y, de hecho, compite con otras posturas en el debate público y en la práctica del derecho (Azuela, 2014), ciertamente tendió a modificar el lugar político y jurídico de la Constitución con relación a los poderes del Estado. Según Santiago (2008), mientras que antes ella era considerada como una carta dirigida fundamentalmente al Parlamento -proveyendo a los representantes de marcos dentro de los cuales se podría legislar-, se pasó a su consideración como norma jurídica suprema y de aplicación directa, dirigida en especial a los tribunales y a la Corte Suprema: "del Estado legal de Derecho se pasa al Estado Constitucional de Derecho, donde la constitución, mucho más que la ley, se convierte en el centro de todo el sistema normativo. De la centralidad del Estado y de sus prerrogativas, se da lugar a la consideración de la

persona humana y sus derechos como ejes del sistema jurídico. De la soberanía del legislador se pasa a la palabra final a cargo de los jueces" (Santiago, 2008: 7).

Puntualmente, el proceso constituyente implicó la incorporación a la Carta Magna de nuevos derechos denominados "de segunda generación" y de "tercera generación", muchos de los cuales se habían plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966[9]. Pero además de generar herramientas para la lucha contra la discriminación, jerarquizar el derecho a la vivienda y otorgar protección a pueblos originarios, a consumidores y al medioambiente, la reforma de la Constitución también reconoció herramientas como el amparo, la cual legitimó la apelación a la justicia tanto de parte de ciudadanos afectados como de asociaciones civiles y de nuevas entidades de defensa de derechos destinadas a "[defender] la legalidad de los intereses generales de la sociedad" (Art. 120, Constitución Nacional)[10].

En efecto, tanto en el caso argentino como en toda la generación de reformas constitucionales en América Latina de aquella época se incrementó el tipo y la cantidad de actores legitimados para presentar demandas, y se estipuló la conformación de organismos encargados de litigar en nombre del interés público, tales como la "Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano" en Brasil, la "Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos" en El Salvador, el "Defensor de los Habitantes" en Costa Rica y el "Defensor del Pueblo" en Argentina. Estas entidades, a las que en el caso de la ciudad de Buenos Aires se agregan otras como el Ministerio Público Fiscal, de la Defensa y Tutelar, ampliaron las vías de acceso a las cortes y en conjunto con organismos no gubernamentales se volvieron condición de posibilidad

[9] Mientras que los derechos de primera generación refieren a los derechos civiles y políticos (la libertad de expresión y de culto, el sufragio, la libre circulación, reunión y manifestación, la presunción de inocencia, entre otros), los de segunda y tercera generación tienden a hacer alusión a los derechos económicos, sociales y culturales. Éstos incluyen el derecho al trabajo, a la asociación sindical, a la salud, a la educación, a la participación en la vida cultural, al agua, a la vivienda, a la alimentación y al ambiente.

[10] En una sintética y efectiva descripción de los cambios que introdujo la reforma constitucional, Mariela Puga afirma que "la incorporación de las acciones colectivas […] convirtió a la justicia en un terreno potencialmente más accesible a cierto tipo de demandantes y de demandas […] [como] reclamos de clase de grupos minoritarios, o demandas de recomposición del ambiente". Además de habilitar la vía judicial para canalizar reivindicaciones sociales, "condujo a la juridización de determinados conflictos que no pueden verse como meramente individuales, y que ahora se ajustan a la idea de 'violaciones de derechos', en base a una clara perspectiva estructural de los conflictos". Por otro lado, la autora destaca una tercera innovación de la reforma: la habilitación de la acción de amparo "no sólo para casos de violación de derechos constitucionales, sino también para la violación de normas de jerarquía inferior", con lo cual "se ampliaron las posibilidades jurídicas para que el ciudadano común enfrente, a bajo costo, tanto a las leyes del gobierno como a las prácticas privadas" (2013: 43).

para la tramitación judicial de diversas demandas sociales. Particularmente, estas *plataformas de apoyo* (Smulovitz, 2008) o *redes de patrocinio* (Arcidiácono y Gamallo, 2011) se han abocado a la defensa de población vulnerable afectada por políticas estatales y, como se verá en profundidad en los próximos capítulos, adoptaron como tarea garantizar el acceso a la justicia por medio del trabajo territorial (Scharager, 2018). Más aún, estas redes han conformado una "comunidad legal garantista" que a la par de jueces y abogados-académicos

> [ha] venido potenciando y expandiendo el discurso jurídico en asuntos tradicionalmente abordados por el discurso político, mediante su participación en debates públicos, demandas judiciales, sentencias, etc. En otras palabras, se constituyó un patrón activista, de corte normativo y estratégico, que atraviesa la democratización y que, en lo esencial, supone una nueva relación entre el discurso jurídico y el lenguaje político en el tratamiento de problemas comunitarios, imantado por el enfoque de derechos (Delamata, 2013: 151).

En diálogo con la sociología de la acción colectiva, podría afirmarse que las redes de patrocinio y la propia reforma constitucional apuntalaron la judicialización al otorgar jerarquía a un vasto conjunto de derechos y crear novedosas herramientas para garantizarlos (Nosetto, 2004). Es decir que los cambios generados en la estructura de oportunidades sociales y legales (Smulovitz, 2008; Tilly, 2008) se convirtieron en la condición de posibilidad para que diversos colectivos de actores concibieran la utilización de nuevas herramientas para dar curso a la conflictividad. Como señala Smulovitz (2008), las redes y organismos abocados al litigio de derechos facilitaron el acceso a las cortes y permitieron la persistencia de las acciones de demanda, especialmente por parte de actores sin habilidades profesionales, conocimientos técnicos, o incluso tiempo y capacidad de canalizar sus reclamos por otras vías.

Finalmente, algunos autores colocan a la crisis del Estado de bienestar surgida en la década de 1970 como factor explicativo de la creciente traslación de los conflictos políticos y sociales a la esfera del litigio. Tanto Nosetto (2014) como Smulovitz (2008) sostienen que la retracción de este modelo y el ascenso del Estado neoliberal dieron lugar a una complejización de la estructura social y la aparición de nuevos movimientos, identidades y demandas que, al verse incapaces de ser satisfechas por un bienestarismo en retirada, encontraron su cauce por vía judicial. A sabiendas de las dificultades y arbitrariedades propias de toda explicación causal (Weber, 1993), podría afirmarse que, en el marco de esta crisis y la transición democrática, la expansión del "catálogo de derechos" (Delamata, 2013), la creación de nuevas herramientas legales y la emergencia de actores intermediarios cuyo rol es facilitar el acceso a la justicia

funcionaron “como pinzas” (Nosetto 2014) que condujeron a la tramitación judicial de asuntos que anteriormente se hallaban restringidos a la acción política.

2. El desplazamiento de los conflictos a los tribunales: efectos materiales y simbólicos de la apelación a la justicia

Analizar la judicialización en sus múltiples aristas implica no circunscribir la política a su sentido más estricto, restringiéndola a términos partidarios o institucionalistas. Más bien, supone contemplar cómo conflictos sociales de todo tipo han encontrado cauce en los tribunales, incluso a iniciativa de los actores en posiciones estructuralmente más débiles. La apelación a la justicia no sólo ha sido elección de políticos sino que, como resalta Smulovitz (2008), también ha sido preferida por actores desorganizados, pequeños o con objetivos precisos. Para ellos, las condiciones de acceso a los tribunales resultan menos exigentes que las que caracterizan a otras formas de intervención política, cuyo éxito suele depender de la capacidad de emprender acciones colectivas y dar cuenta de algún grado de generalidad en sus reclamos. Para intervenir en la arena judicial, señala la autora, los actores no precisan demostrar la extensión de sus reivindicaciones, y por ende no deben de por sí diluir la particularidad de sus demandas. En su lugar, apenas se les exige la justificación de sus peticiones según reglas preexistentes y con argumentos razonables, y aunque esto no les garantiza resultados, sí reduce los requisitos que habilitan su acción. Por ende, “al enmarcar sus acciones en el lenguaje y la lógica del derecho, actores minoritarios pero con objetivos intensos consiguen sortear las dificultades que enfrenta la organización de acciones colectivas en la arena política” (2008: 289). Basta con remitirse a casos recientes como resistencias vecinales a la construcción de aeropuertos o edificios en barrios residenciales para tomar nota de estos modos de apelación a la justicia.

A fines de 2017, en la localidad bonaerense de El Palomar comenzó la remodelación de una base aérea militar con el fin de adaptarla a usos comerciales, en particular para las operaciones de una nueva aerolínea de “bajo costo” (o “low cost”) que, como es habitual en este tipo de compañías, en las grandes ciudades suelen apuntar a la utilización de aeropuertos alternativos para abaratar costos de funcionamiento. Una vez que iniciaron las obras, grupos de vecinos que habitaban en las proximidades comenzaron a movilizarse, distribuir panfletos y realizar campañas públicas alertando contra los perjuicios que traería el uso intensivo del predio: contaminación sonora y ambiental, afectación a las escuelas circundantes, riesgo para espacios

naturales protegidos, alteración de la tranquilidad de la zona y daño a un Sitio de Memoria desde donde operaban los "vuelos de la muerte" durante la dictadura militar[11]. En busca de frenar esta obra –principal emblema de la decisión gubernamental de implementar la libre competencia (o política de "cielos abiertos") en el transporte aéreo–, los vecinos presentaron un recurso de amparo reclamando su cese. Pocas semanas después, una jueza dio lugar al pedido exigiendo asimismo una evaluación de impacto ambiental y un informe de la Secretaría de Derechos Humanos.

Un segundo conflicto que amerita traerse a colación tuvo sus orígenes en 2002, cuando inició un proceso de alza exponencial en la edificación en la ciudad de Buenos Aires: en sólo cuatro años, la construcción autorizada aumentaría de cerca de 250 mil metros cuadrados a más de 3 millones (Dirección General de Estadística y Censos, 2012). En algunos barrios, como Caballito, los cambios fueron particularmente pronunciados, pues allí se concentraron gran parte de las nuevas obras, en su mayoría edificios de departamentos que sobresalían entre las construcciones bajas que caracterizaban a la zona. En 2006, grupos de vecinos comenzaron a movilizarse alertados por el abrupto cambio en la fisionomía de sus calles, denunciando la alteración del estilo del barrio, la falta de luz natural que generarían las sombras de las grandes torres, y el riesgo de la saturación del servicio eléctrico, de agua y de gas. Por medio de cortes de calle, cacerolazos y movilizaciones lograron instalar el conflicto en la agenda mediática, y a partir de la presentación de recursos de amparo obtuvieron resoluciones judiciales que ordenaron al Gobierno de la Ciudad la suspensión de nuevos permisos de edificación.

Siguiendo a Azuela y Cosacov (2013), puede argumentarse que, en este caso, la judicialización tuvo consecuencias significativas que excedieron a los efectos directos de las resoluciones de los jueces intervinientes. El fundamento con el cual se presentaron los amparos, que en su mayoría referían al peligro de que se generase un daño ambiental, condujeron a una "ambientalización" del conflicto: al redefinirse, éste tendió a desplazarse del eje de controversias por los "usos del suelo" y se comenzó a insertar en el amplio campo de luchas ambientales que estaba en auge en aquel entonces. Por eso, Azuela recuerda que deben tenerse tres precauciones al analizar un caso como éste. En primer lugar, que el hecho de que un conflicto se judicialice no implica que se convierta en su totalidad en procedimientos jurídicos; en segundo lugar, que al entrar al mundo del derecho aparecen relaciones de poder que son

[11] Se denomina "vuelos de la muerte" a una práctica llevada a cabo por las Fuerzas Armadas durante la dictadura (1976-1983) consistente en el arrojo desde aviones hacia el río de personas detenidas-desaparecidas.

propias del campo jurídico y que pueden afectar el resultado del conflicto; y finalmente, que su ingreso a dicho campo produce una redefinición del mismo, por lo cual también se transforma lo que está en disputa (2014). Por ende, la inscripción de los conflictos en el plano judicial supone un desplazamiento hacia otras arenas y a la vez una mutación de las reglas con las que éstos se dirimen.

El vertiginoso ascenso en la última década de las luchas por los derechos LGBT[12] constituye otro ejemplo de cómo la conquista de reivindicaciones y la instalación de determinadas problemáticas sociales en la agenda pública ha sido facilitada por la traslación de las demandas a los tribunales. El caso de mayor resonancia fue la aprobación en el año 2010 de una ley que habilitó el matrimonio entre personas del mismo sexo tras extendidos debates parlamentarios, en los medios de comunicación y en la sociedad en general. Conocida como "Ley de Matrimonio Igualitario", esta iniciativa fue motorizada por organizaciones ligadas al movimiento LGBT que, además de apelar a movilizaciones y a la vía legislativa para instalar sus reclamos en la agenda pública, recurrieron paralelamente a la justicia a partir de 2007 de acuerdo a una estrategia político-judicial planificada (Federación Argentina LGBT, s/f). La acción que cobró mayor resonancia fue la solicitud de turno para casamiento en el Registro Civil de la ciudad de Buenos Aires por parte de la presidenta de la Federación Argentina LGBT y su pareja. Ante la negativa del organismo, presentaron un amparo que, resguardándose en la garantía constitucional de igualdad entre las personas, reclamaba la declaración de inconstitucionalidad de los artículos del Código Civil que impedían el matrimonio de dos hombres o dos mujeres entre sí. Este recurso fue elevado a la Corte Suprema, la cual en pleno debate parlamentario dejó trascender que avalaría el pedido de casamiento. Si bien tal pronunciamiento no sucedió –pues el Congreso sancionó la normativa pocos días antes de que se diera a conocer el fallo–, el tránsito de esta demanda por los tribunales constituyó un canal de presión que instaló el debate a nivel social e impulsó la discusión legislativa. Procesos similares sucedieron con otros proyectos de alto impacto público, como la Ley 26.862 de Fertilización Asistida –que tiene por objeto "garantizar el acceso integral a los procedimientos y técnicas médico-asistenciales de reproducción médicamente asistida" (Art. 1)– y la Ley 26.743 de Identidad de Género –que permite que las personas trans puedan inscribirse con el nombre y género de su elección e incluye en el Programa Médico Obligatorio todos los tratamientos de adecuación–.

[12] Las siglas refieren al colectivo de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans.

Puede traerse a colación un último caso que, contrariamente al argumento de Smulovitz (2008) expuesto anteriormente, muestra cómo los actores sociales en conflicto que han apelado a la justicia también han contado con una significativa capacidad de movilización y captación de atención pública. En 2003, un grupo de vecinos de la ciudad argentina de Gualeguaychú se anotició de que a escasos kilómetros, sobre la costa del Río Uruguay –que hace las veces de frontera con el país homónimo–, iniciaría la construcción de dos fábricas productoras de pasta de celulosa. Alertados por su carácter potencialmente contaminante, los habitantes de esta localidad reclamaron la suspensión de los proyectos por medio del bloqueo de un puente internacional, manifestaciones en la ciudad de Buenos Aires y en cumbres políticas regionales, e incluso a través del tejido de redes con asambleas ambientales de otras localidades ribereñas de su provincia que, en solidaridad, cortaron el resto de los accesos terrestres al país vecino. En paralelo a las protestas, la "Asamblea de Gualeguaychú" le exigió continuamente al gobierno argentino la elevación de una demanda a la Corte Internacional de Justicia contra la República Oriental del Uruguay por incumplimiento del tratado de uso compartido del río. En 2006, luego de años de escalada diplomática y de crecimiento del conflicto, el gobierno aceptó el pedido de los manifestantes y trasladó el conflicto a dicho tribunal, que dictó sentencia en 2010 reconociendo violaciones al Tratado del Río Uruguay pero descartando cualquier orden de desmantelamiento, que aparecía como la única solución viable para los asambleístas (Merlinsky, 2009).

El ingreso de la justicia a este extenso y profundo conflicto –o bien el desplazamiento del conflicto hacia la justicia– permite extraer dos conclusiones relevantes a la luz de las discusiones hasta aquí planteadas. Por un lado, la demanda presentada ante el tribunal de La Haya abrió una ventana de cuatro años de espera que, lejos de llevar a una suspensión de las medidas de acción directa, las vio sostenerse e incluso radicalizarse. Como recuerda Abramovich (2005), las estrategias legales en ocasiones se ven acompañadas por el activismo y movilización de los protagonistas del conflicto, que buscan mantener la visibilidad de sus reclamos y dar cuenta –por vías extrajurídicas– de aquello que está en juego en el expediente judicial. En otras palabras, la movilización legal y la movilización política no constituyen polos opuestos, sino que aquella puede ser entendida como parte de los repertorios de ésta (Arcidiácono y Gamallo, 2014: 44). Así, en el caso de Gualeguaychú, la justicia no apareció como una vía suplementaria a los métodos tradicionales de los movimientos sociales y los grupos de protesta, sino que los complementó.

Por otro lado, sin embargo, el dictado de sentencia por parte del tribunal internacional sí operó como punto de quiebre para el inicio del fin del conflicto. Luego de pronunciado el fallo, desgastes internos y presiones externas condujeron a que paulatinamente los asambleístas de Gualeguaychú comenzaran a desmovilizarse. Las esperanzas depositadas por los actores en la canalización judicial del diferendo, y por ende en la capacidad de las instituciones de la justicia en dar respuesta a una demanda popular cuando todas las otras vías parecían no estar dando los resultados esperados, da cuenta de cómo en paralelo a la judicialización de los conflictos puede evidenciarse una juridificación de las expectativas de los actores. En otras palabras, un conflicto se juridifica no sólo cuando éstos apelan a la justicia para dar curso a sus reivindicaciones, sino cuando se formulan horizontes y representaciones que se adecúan a las reglas de lo posible y lo esperable en el mundo jurídico[13].

3. Jueces, defensores y formulación de políticas públicas: tensiones por los alcances del activismo judicial

En tanto la justicia es una técnica o dispositivo que erige a un juez por sobre dos partes en disputa para operar como reguladora de las relaciones sociales (Foucault, 1992; Nosetto, 2014), la ampliación de su esfera de influencia hacia conflictos que otrora se tramitaran y saldaran por canales no judiciales es una problemática cuyos efectos alcanzan a la sociedad y al funcionamiento del Estado. En términos globales, la literatura tiende a coincidir en definir a la judicialización como un creciente involucramiento del Poder Judicial en asuntos de la vida social y política y un desplazamiento de las instancias por las que los actores canalizan los conflictos, sea por iniciativa de los jueces o porque los propios actores lo consideran ventajoso (Arqueros *et al.*, 2011). Dicho de otro modo, consiste en un vínculo novedoso entre la política –entendida como forma no judicial de tramitación de los conflictos– y la propia esfera judicial, que comienza a implicarse en problemas usualmente zanjados en otros campos (Smulovitz, 2008; Sieder, Schjolden y Angell, 2008; Domingo, 2004) y a volverse el ámbito donde ciertos actores sociales intentan acotar los márgenes de acción de otros; especialmente, fiscalizar o impugnar decisiones gubernamentales, así como dialogar o confrontar con sus diferentes instancias (Delamata, Sehtman y Ricciardi, 2014). Esta creciente presencia de los tribunales en los horizontes de acción de los actores y en el derrotero de los conflictos mismos produce, en

[13] El traslado del conflicto hacia La Haya es pasible de otras interpretaciones políticas: fundamentalmente, que la judicialización transnacional encapsuló el diferendo y propendió hacia una normalización de la relación binacional.

última instancia, una transformación en las relaciones entre los grupos sociales en disputa así como una transferencia de la toma de decisiones político-estatales de las legislaturas y los ministerios a las cortes y los juzgados (Vallinder, 1994; Abdo Ferez, 2013).

La judicialización, por lo tanto, debe entenderse como un proceso de creciente entrelazamiento de la justicia con los procesos políticos y sociales, que conlleva un uso cada vez más habitual del derecho y los mecanismos legales por parte de diversos actores que se movilizan en torno a determinados intereses, problemáticas o demandas. Así, se extiende la discusión en clave jurídica y se incrementa la invocación a los derechos en instancias tan variadas como manifestaciones populares, discursos de funcionarios y el quehacer de organizaciones de la sociedad civil (Arcidiácono y Gamallo, 2014). Sobre todo, el derecho se fortalece como marco interpretativo de los actores (Delamata, 2013), es decir, como brújula con la cual se conducen ante la conflictividad. Siguiendo el concepto de Tilly (2008), podría afirmarse que la judicialización coloca a la apelación a la justicia en un lugar cada vez más relevante dentro de los repertorios de protesta social. Los cambios en las posibilidades objetivas para emplazar demandas, junto con el fortalecimiento social del derecho, tienden a que la acción directa se vea complementada (y en algunos casos reemplazada) por la acción en los tribunales. Como afirma O'Donnell,

> La judicialización de la política se debe concebir, en parte, como un aspecto del fenómeno más amplio de la judicialización de las relaciones sociales en su conjunto. En gran medida, la *judicialización* de las relaciones sociales (mediante la cual las demandas sociales se procesan en los tribunales o en estructuras similares a los tribunales) es quizá una expresión de la creciente *juridización* de las relaciones sociales: el grado ascendente en que las relaciones sociales, que antes se dejaban a una regulación autónoma o informal, se entretejen mediante normas legales formales [...]. La juridización, por supuesto, no es idéntica a la judicialización. Pero podemos presumir que cuanto más se legalizan y regulan las relaciones sociales, más incentivos y oportunidades surgen para reclamarlos en las cortes (O'Donnell, 2008a: 353).

Algunos autores se han referido a las variadas facetas de la expansión de la justicia como "activismo judicial" o "movilización legal" (Delamata, 2013; Azuela, 2014; Martín, 2011; Falcon, 2012, entre otros). Estos conceptos resultan de especial interés pues remiten a la judicialización en tanto *puesta en acción*, habilitando su análisis como proceso dinámico que se forja en la interacción de actores y agencias disímiles y no cuenta con fuentes de origen estáticas ni predefinidas.

Por un lado, las nociones hacen alusión a cómo determinados grupos de protesta apelan a los tribunales en busca de canalizar por vía judicial sus demandas hacia el Estado. Sean asociaciones vecinales que se oponen a la construcción de pasos bajo nivel, movimientos ambientalistas que se proponen prohibir la fumigación con determinados agroquímicos, o colectivos LGBT que intentan que se reconozca la figura penal del travesticidio, consiste en una búsqueda de conquistar reivindicaciones por medio del uso de herramientas jurídicas. Pero la vía judicial no es necesariamente la única escogida por los demandantes: formas de reclamo como campañas públicas o movilizaciones suelen precederla o incluso acompañarla. Según argumentan Balardini y Royo, el litigio de casos que involucran a estos derechos ha aumentado considerablemente en los últimos años. Una vez agotados –o en paralelo a– los mecanismos de reclamo políticos y administrativos, estos actores optan por la vía de la justicia, involucrando a tribunales y defensores y reafirmando el carácter judicialmente exigible de sus demandas (2012: 73). Como se ha mencionado, el ingreso a los entramados del Poder Judicial no sólo implica un desplazamiento en los términos de tratamiento del conflicto sino que, incluso, puede tener como correlato cambios en los marcos de percepción y los horizontes de expectativas de los actores.

Por otro lado, el activismo judicial refiere al accionar de organizaciones no gubernamentales u organismos de defensa pública que reclaman a la justicia por la violación de derechos y buscan generalizar su cumplimiento. Consiste, en otros términos, en el uso de estrategias legales para alcanzar objetivos políticos y sociales (Smulovitz, 2008), en general ligados a la defensa de los recientemente consagrados derechos económicos, sociales y culturales de la población más ambiental, económica o socialmente débil. Como veremos luego, los organismos de defensa no suelen aguardar la recepción de denuncias sino que tienen como política garantizar activamente el acceso a la justicia. En otras palabras, en lugar de ceñirse a recibir reclamos para luego trasladarlos a los tribunales, mediante el trabajo territorial *salen a la búsqueda* de vulneraciones de derechos.

Finalmente, el activismo judicial hace referencia a la politización de los jueces. Pero no es el eje de atención aquí si ello se traduce en un alineamiento más o menos explícito con determinados sectores políticos. Más bien, el interés está en cómo los límites de lo justiciable se expanden hacia terrenos habitualmente reservados a formas no judiciales de tramitación de los conflictos, acrecentándose la capacidad de la justicia de torcer el rumbo de éstos y en particular de generar cambios en las agendas pública y gubernamental por medio del involucramiento en la definición de políticas públicas.

Según Abramovich (2005), son idealmente cuatro los modos posibles de implicación de la justicia en este último plano. En primer lugar, las resoluciones judiciales que juridifican medidas de política pública previamente planificadas (o incluso ya implementadas) por el gobierno: esto implica que una determinada política impulsada por el Poder Ejecutivo –de acuerdo a su criterio discrecional– ingresa a la esfera de la justicia y se convierte en una obligación legal. En casos como éste, el juez o tribunal no emite valoración alguna respecto de la política, pero sí sujeta al gobierno a sanciones jurídicas en caso de incumplimiento y se convierte de este modo en garante de la ejecución de esa medida.

En segunda instancia, existirían situaciones en las cuales además de juridificarla –es decir, incorporarla al campo jurídico y sujetarla así a las reglas y potestades de la justicia–, el tribunal examina la política pública y evalúa su grado de compatibilidad con los corpus legales aplicables. De este modo, se realiza una valoración respecto de su idoneidad para la satisfacción de los derechos garantizados por la legislación, y si el tribunal pondera que es incompatible con tal obligación, solicita su reformulación.

En tercer lugar, Abramovich propone un tipo de judicialización según el cual los jueces o tribunales definen por su propia cuenta el tipo de modificación que requiere una política pública ya formulada o bien, previamente a su existencia, identifican la vulneración de un derecho y determinan qué debe hacer el gobierno para garantizarlo. En estos casos suele haber una pasividad o incapacidad resolutiva del resto de los poderes, frente a lo cual la justicia toma decisiones relativas al diseño y/o implementación de soluciones y ordena su puesta en marcha.

Por último, el autor identifica un tipo de intervención por la cual la justicia, sin disponer ninguna medida de reparación, se ciñe a declarar la ilegitimidad o ilegalidad de la omisión del Estado en relación a derechos vulnerados. Se trata de sentencias judiciales no directamente ejecutables –es decir, de las cuales no se desprende de modo directo ninguna aplicabilidad– que señalan incumplimientos y abren un escenario de indefinición.

Independientemente del "tipo" de judicialización –según la clasificación de Abramovich–, son cada vez más numerosas las causas en las que los jueces colocan determinadas políticas públicas bajo su tutela, involucrándose no sólo en su evaluación sino también en su diseño e inclusive en su ejecución. Este aspecto de la judicialización es acaso uno de los que más controversia despierta en el debate público y entre las instituciones estatales, pues supone el avance de los tribunales sobre lo que con frecuencia se entiende como uno de los atributos del ejercicio del

gobierno por excelencia de acuerdo a la concepción montesquevina de la división de poderes –según la cual al Poder Legislativo le concerniría la formulación de leyes, al Poder Judicial el ejercicio de la justicia, y al Poder Ejecutivo la implementación de políticas–. Más aún, la judicialización en materia de políticas públicas pone de relieve que se trata de un fenómeno que no consiste meramente en el ingreso de un conflicto al mundo de los tribunales –donde, tras traducirse a términos jurídicos, se clausuraría– sino que comprende también a los procesos por los que en el seno de la justicia se construyen "soluciones" que, al traducirse posteriormente a términos políticos, se convierten en conflictos.

Merecen mención en este sentido las decisiones judiciales activistas que pretenden generar cambios culturales extendidos, atención social en torno a determinado tema, transformaciones institucionales o alteraciones en las correlaciones de fuerza entre actores políticos. Pueden traerse a colación los pedidos de prisión preventiva a dirigentes políticos en Argentina o bien la declaración de constitucionalidad del matrimonio entre personas del mismo sexo en Estados Unidos, pero también la nueva generación de "casos estructurales" que conminan a múltiples agencias estatales a buscar soluciones duraderas a la vulneración masiva de derechos, como la "causa Verbitsky", en la cual la Corte Suprema de Argentina requirió la reforma del sistema carcelario de la provincia de Buenos Aires (Puga, 2013: 44), la sentencia T-025, con la cual la justicia colombiana buscó solucionar la situación de los desplazados por el conflicto armado (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2015) o, claro está, la "causa Riachuelo", que apuntó a generar una respuesta integral a la degradación ambiental de una cuenca hidrográfica metropolitana (Merlinsky, 2013).

A diferencia del litigio tradicional (que plantea un conflicto de derechos limitado al demandante y el demandado), el litigio "estratégico" o "estructural" expande el territorio de lo justiciable más allá de los intereses de las partes procesales (Puga, 2013: 46) y pone en la escena jurídica objetivos colectivos y de largo plazo que acaban por involucrar a la estructura y funcionamiento de determinadas instituciones estatales. De este modo, además de remediar determinado derecho dañado, suele generar reconocimiento social y legitimidad política en torno a una problemática (Martín, 2011: 376). La causa Riachuelo es primordialmente paradigmática de los litigios estructurales en la Argentina, y resulta específicamente ilustrativa del activismo judicial en materia de políticas públicas, pues ordenó la elaboración de un plan integral de saneamiento ambiental allí donde anteriormente no estaba siquiera recortado un terreno de intervención en términos institucionales (Merlinsky *et al.*, 2014).

En particular, el proceso de relocalización puesto en marcha en el contexto de esta causa desató un conflicto que condensa las tres dimensiones del activismo judicial tal como aquí lo hemos definido: tiene origen en una resolución (el "fallo Mendoza") que ordenó la implementación de una batería de políticas públicas, dio lugar a reclamos y protestas por parte de los afectados que han sido –al menos parcialmente– canalizadas por vías jurídicas, e involucró a numerosas organizaciones no gubernamentales y organismos públicos de defensa que se implicaron en el resguardo de los derechos puestos en juego en el marco de su ejecución. Por lo tanto –como veremos a partir del segundo capítulo–, constituye un verdadero analizador social (Merlinsky, 2013), que además de permitir conocer las transformaciones, tensiones y efectos generados por la judicialización a nivel institucional, social y territorial, relaciona de forma intensa y contradictoria las diversas facetas de la judicialización.

4. Una sociología de la judicialización de las políticas públicas

Según Antonio Azuela (2006), la judicialización debe distinguirse conceptualmente de la juridificación. En tanto aquella remitiría a los mecanismos y procedimientos de la justicia, ésta permitiría referirse a los modos en que la sociedad se transforma cuando las expectativas y horizontes de acción de los actores se adecúan a las reglas del mundo jurídico.

Esta observación resulta de suma importancia para un análisis sociológico de los efectos de la judicialización, ya que abre las puertas a la adopción de una perspectiva multidimensional sobre el derecho: éste ya no se reduciría a un entramado normativo, sino que se lo podría entender como un lenguaje o cosmovisión que otorga determinados marcos cognitivos para definir las situaciones. Es decir que si efectivamente es posible *hacer cosas con palabras* y el discurso cuenta con un poder performativo (Austin, 1975), entonces el derecho no sólo tiene la capacidad de designar la realidad sino también de instituirla. Más aún, como vimos con el caso de la construcción de torres en un barrio de Buenos Aires –que fue legalmente encuadrado como afectación al medioambiente–, puede incluso contribuir al desplazamiento de un conflicto de un campo de demandas a otro. Por ende, a la vez que cuenta con una función regulatoria, el derecho posee una función simbólica; es un "sistema de acción" y simultáneamente un "sistema de conocimiento" (Habermas, 1998: 79, en Azuela, 2006) capaz de construir categorías y modos de percepción.

Como apunta Azuela, a partir del "giro lingüístico" –representado por autores como Austin (1975) y Searle (1969)–, las ciencias sociales hallaron en el lenguaje no sólo una capacidad de referirse al mundo social sino también de instituirlo. En función de este punto de partida, se habilita la concepción de los fenómenos jurídicos no sólo como normas reguladoras de conductas sino, esencialmente, como discursos que se incorporan a los marcos de percepción, pensamiento y acción de los actores (Bourdieu, 1986). Ahora bien, esto no significa, según Azuela, que el derecho "cree" a la sociedad, pero sí que hace las veces de vehículo mediante el cual se impone una manera de definirla. De hecho, "instituciones como el matrimonio o la propiedad no serían lo que son si no fuese por el modo en que son representadas por el discurso jurídico" (2016: 11)

Analizar la judicialización en relación a su dimensión simbólica, por lo tanto, supone asumir que las sentencias y procesos judiciales, además de tener consecuencias de orden material, generan transformaciones indirectas en los vínculos sociales, en las representaciones de los actores y por ende en las estrategias que éstos se dan ante lo que está en disputa (Melé, 2011). Más aún –como veremos en los próximos capítulos–, pueden cambiar todo el marco de tratamiento de un problema público y hacer decible algo previamente inenunciable (Rodríguez Garavito, 2011), como el "derecho al ambiente" o el "derecho a la ciudad", es decir, significantes con la capacidad de volverse símbolos maestros que estructuran las dinámicas de los conflictos (Herzfeld, 2001; Shore, 2010).

Esta perspectiva requiere la adopción de una visión constructivista de la relación entre derecho y sociedad (Bourdieu, 1986), de modo tal de evitar una concepción de la judicialización en términos patológicos –como si fuera producto de una desviación política o jurídica respecto del funcionamiento normal (o deseable) del Estado y las instituciones– y asimismo trascender el normativismo –que se pregunta qué tan positiva o negativa resulta la expansión de los terrenos de la justicia para la democracia, el ejercicio del gobierno o la ciudadanía (O'Donnell, 2008b)– . Como indica Rodríguez Garavito, la tarea no sólo es focalizarse en los efectos materiales y directos de las decisiones de la justicia, sino atender a cómo éstas generan transformación social cuando conllevan cambios de conducta, alteran las relaciones sociales o modifican las percepciones de los actores legitimando las cosmovisiones de los litigantes (2011). De adoptarse este punto de vista, se debe asumir entonces que los conflictos sobre los cuales la justicia interviene no son expresión de una crisis o disfuncionalidad social que requiere reencauzarse, sino instancias estructurantes y generadoras de nuevos órdenes (Simmel, 1918;

Coser, 1970), es decir, momentos de constitución de lazos y producción de transformaciones sociales duraderas. Por lo tanto, al permear el desenvolvimiento de la conflictividad, la judicialización engendra efectos de largo alcance que pueden oscilar desde lo político y lo institucional hasta lo distributivo y lo simbólico.

Las ciencias sociales y el abordaje de los fenómenos jurídicos

Analizar desde las ciencias sociales el significado, orígenes e implicancias de la judicialización presenta un desafío ambivalente. Por un lado, en la medida en que este proceso supone la expansión territorial de los tribunales –es decir, una ampliación del ámbito de influencia de las reglas que rigen a la esfera jurídica–, dicha tarea requiere indefectiblemente adentrarse en sus lógicas de funcionamiento intrínsecas. La comprensión de los códigos y significados que orientan a los actores integrantes del Poder Judicial es una deuda de la sociología en la Argentina, la cual ha tendido a rehuir a los entramados del derecho y cuenta con grandes déficits en la creación de conocimiento acerca de esta rama del Estado[14].

Por otro lado, no obstante, el acercamiento al mundo de la justicia no está exento de riesgos. Como recuerdan Dezalay y Rask Madsen (2012), cualquier indagación sociológica sobre el derecho que se coloque demasiado cerca de su ortodoxia corre el riesgo de quedar atrapada en su lógica de dominación y verse así teñida por los vicios y limitaciones del pensamiento jurídico. Este es, en definitiva, el gran problema con la sociología del derecho (Bourdieu, 1986), por lo cual estudiar la judicialización desde las ciencias sociales implica hacer caso omiso a toda pretensión de exclusividad sobre el tema esgrimida por los juristas; es decir, requiere cuestionar y traspasar las fronteras disciplinarias que reservan el análisis de los problemas relativos a la justicia a quienes la practican o habitualmente se arrogan la potestad de cultivar saber sobre ella (Nosetto, 2014).

En otras palabras, debe adoptarse una concepción del derecho más abierta, contextual y anclada en sus usos sociales. En lugar de analizarlo desde una posición interna –de acuerdo a su puesta en obra, su coherencia y sus fundamentos, como proponen juristas y filósofos del derecho–, debe realizarse un estudio externo (Melé, 2011). Eventualmente, en vías de comprender la judicialización como fenómeno *jurídico* intrínseco podría bastar el saber que el derecho produce acerca de sí mismo, pero éste es insuficiente si se procura analizarla como fenómeno *social*. Su estudio implica entonces un desafío a delimitaciones preestablecidas que requiere el entrecruzamiento del mundo jurídico con la política, la historia y las ciencias sociales.

A raíz de los desafíos institucionales, las transformaciones territoriales y los impactos sociales que generan, sentencias como la que dictaminó la relocalización de los habitantes de los márgenes del Riachuelo –es decir, aquellas que ordenan a los gobiernos la implementación de determinadas políticas– constituyen posiblemente el mejor ejemplo de la productividad de los conflictos judicializados. No obstante, no son escasos los recaudos que deben tenerse para

[14] Claro está, existen numerosas excepciones, entre las que se hallan los trabajos de Barrera (2012), Donatello y Lorenc Valcarce (2016), Arcidiácono (2018) y Guemureman (2010). Este capítulo ha repasado asimismo otros antecedentes relevantes.

desarrollar una sociología de la judicialización de las políticas públicas, especialmente cuando éstas se presentan como *apolíticas*, utilizan un lenguaje instrumental y, sobre todo, crean la ilusión de ser fácilmente delimitables (Wedel *et al*., 2005). Recogiendo a Michel Foucault, Shore y Wright (1997) las catalogan como tecnologías políticas, pues capturan problemas políticos y los despolitizan trasladándolos al terreno "neutral" de la ciencia y los expertos. Enmascarando sus mecanismos de operación –y esquivando todo escepticismo–, acaban siendo contempladas como herramientas que ligan medios y fines y atraviesan un camino lineal, lógico, ordenado y racional que fluye prolijamente de la formulación a la ejecución (Shore, 2010: 32).

Por lo tanto, sea un nuevo plan de vacunación, el asfaltado de una calle, la construcción de una escuela o la instalación de sistemas de videovigilancia, las políticas en general son entendidas como procesos que surgen en pasillos ministeriales como proyecto de solución a determinado asunto y finalizan una vez colocada la última piedra en un ámbito social –esto es, cuando un hospital es inaugurado, un puente habilitado o un satélite puesto en órbita–. Pero aquí yace un problema de suma pertinencia para el análisis de toda política pública judicializada: ¿Dónde inician y dónde terminan las políticas? Y en definitiva, ¿cómo se determinan sus fronteras y qué dimensiones deben examinarse? ¿Los conceptos, las ideas y los discursos en torno a ellas o sus efectos materiales en el corto plazo? ¿Las ideologías y valores culturales que subyacen a su formulación o los modos en que ellas son experimentadas por sus "destinatarios"? ¿La relación entre sus objetivos declamados y los resultados alcanzados o bien las consecuencias que sobrepasan la voluntad de sus "autores"? Por más de que generen el espejismo de constituir un todo coherente y monolítico, al observarlas de cerca inevitablemente se fragmentan y se vuelve difícil de discernir precisamente qué constituye "una política" (Shore y Wright, 1997).

Por un lado, esto obedece a que, una vez creadas, las políticas públicas cobran "vida propia" (Kopytoff y Appadurai, 1986) e ingresan en una compleja red de agentes e instituciones que genera efectos imprevistos (Shore, 2010). Por otro lado, dado que los arquitectos y agentes de una política pueden ser difusos, resulta complicado saber dónde empiezan y terminan. Como remarcan Wedel *et al*. (2005), en la actualidad las políticas no siempre son decididas por los gobiernos siquiera, sino que se hallan involucradas en su formulación una serie de organismos supranacionales, empresas, ONG y otros actores de la sociedad civil (2005: 39). Al fin y al cabo, debe procurarse no usar falsas dicotomías como "Estado" versus "sociedad", "macro" versus

"micro", "local" versus "global", etc., ya que ofuscan más de lo que iluminan los procesos de las políticas públicas (Wedel *et al.*, 2005: 43).

Por estos motivos, algunos autores han optado por utilizar el término de *acción pública*. Aseguran que el enfoque "top down" en el que se basa la noción de política pública ha perdido vigencia, pues asume una supuesta capacidad de previsión y conducción centralizada de los gobiernos cuando en realidad las escalas de acción se han expandido a nivel supranacional y subnacional, han proliferado los actores sociales que se movilizan, se han multiplicado las intervenciones de organizaciones no gubernamentales y ha aumentado la incidencia de los *expertos* en su definición (Lascoumes y Le Galès, 2014: 85). En su lugar, la acción pública supone un razonamiento "bottom up" que, al apegarse a los actores en situación, sus solapamientos y sus mecanismos de coordinación, desabroquela las políticas públicas y da cuenta de sus procesos interactivos de producción y transformación. En efecto, sus definiciones se alteran incluso (y particularmente) en plena implementación, pues elaborar una política no sólo "resuelve" un problema, sino que también lo construye (Anderson, 1998, citado en Lascoumes y Le Galès, 2014). De este modo, una sociología de la judicialización de las políticas públicas debe analizar las sentencias judiciales no como punto de fuga en el cual converge –para clausurarse– un proceso previo de definición, sino como prisma que captura un asunto de interés social –o bien sencillamente lo crea– para luego relanzarlo bajo nuevas formas. Por ende, lejos de culminar en el fallo de un juez, la judicialización tiene una productividad multidimensional que genera efectos no deseados o incluso desconocidos para los propios actores. Claro está, el poder simbólico que ejerce la justicia permite que los fallos se presenten como solución, pero conforman instancias conflictivas en sí mismas pues reconfiguran los problemas al ponerlos en marcha bajo otras reglas de juego, reformulando o desplazando sus categorías. Retomando la noción de Lascoumes (1996), podría afirmarse que la implementación de una política judicializada supone un proceso de *transcodage* (o "transcodificación") por el cual, mediante un conjunto de actividades, un problema se transforma y transfiere hacia códigos, registros y lógicas diferentes.

En otras palabras, la propuesta aquí es analizar la judicialización en tanto constitutiva de una *arena pública* en la que se entrecruzan distintas racionalidades, lógicas de acción y marcos interpretativos en torno a un problema de política pública –fundamentalmente los de la justicia, las agencias gubernamentales y los actores sociales implicados, pero también los expertos o incluso los medios de comunicación–. Es decir que deben estudiarse los conflictos y

controversias que se desatan en aquel espacio social en el cual opera un conjunto organizado de negociaciones, protestas, tensiones y acuerdos simbolizados y formalizados en pos de un *interés público* (Cefaï, 2016: 45) más o menos constituido. A su vez, en tanto involucran a organismos del Estado que ponen en marcha procesos sostenidos, podría afirmarse que los fallos judiciales que ordenan la implementación de políticas pueden no sólo crear arenas públicas sino también *institucionalizarlas*. Según Cefaï (1996), esto sucede al constituirse actores colectivos con discursos que encuentran eco en agencias de gobierno o poderes públicos, cuando la naturaleza de lo que está en juego adquiere cierto grado de evidencia, cuando los procedimientos de disputa y negociación se estabilizan, o cuando las categorías y las interacciones se rutinizan.

Esta perspectiva contraría a ciertos modelos que sugieren que la construcción de problemas públicos atraviesa una serie de etapas concatenadas antes de su llegada a la agenda estatal. Spector y Kitsuse (1973) han propuesto que la transformación de un "problema privado" en un "asunto público" supone en primer lugar la identificación de un asunto como "dañino", "ofensivo" o "indeseable" por parte de algún grupo, en segunda instancia el intento de crear una controversia en torno a ello, y finalmente la captación de la atención de alguna agencia estatal. Cobb, Ross y Ross (1976), por su parte, desarrollaron una explicación similar bajo el nombre de "outside initiative model", pero también plantearon un camino inverso, denominado "inside initiative model". Según éste, son los tomadores de decisiones de alguna agencia gubernamental –es decir, grupos al "interior" del Estado–, los que motorizan la implementación de una política. En cualquiera de estos casos, no sólo se coloca el foco en la *selección* de los problemas que se vuelven objeto de atención (y política) pública en detrimento de sus modos de *definición*, sino que se supone la existencia de un Estado independiente y separado de la sociedad, que opera de forma autónoma a ella como si no hubiera relaciones permanentes, estrechas y grises (Lorenc Valcarce, 2005).

De hecho, es menester evitar las limitaciones que supone reificar la noción de Estado y concebirlo de modo homogeneizado, en tanto unívoco y escindido de la sociedad. Cuando no lo da por sentado como objeto de análisis, la literatura ha tendido a preguntarse por el grado de independencia de una entidad respecto de la otra; pero en cualquier caso, el carácter resbaladizo de esa frontera ha sido abordado más como un problema de precisión conceptual que como pista hacia la naturaleza del fenómeno (Mitchell, 1991 y 1999). Cierto es que el Estado, al atravesar la experiencia vital de modo capilar (Trouillot, 2001), es decir, al encontrarse

"implicado hasta en el más mínimo aspecto de la vida cotidiana" (Gupta, 2015), se aparece como un objeto naturalizado o preconstruido por la percepción (Balbi, 2010). Pero si su poder de nominación lo dota de la capacidad de conformación de las categorías de los sujetos (Bourdieu, 2014), resulta una tarea necesaria evitar "fijar ciertos contenidos al concepto como si éstos fueran inmanentes a él, como si reflejaran su existencia 'objetiva'" (Balbi, 2010: 173). Para algunos autores, en efecto, no puede estudiarse al Estado sino a partir del reconocimiento de la tensión generada por su doble realidad, es decir, su existencia objetiva, como "sistema", y subjetiva, como "idea".

La mayor parte de las corrientes marxistas, aunque han sugerido el carácter imaginario del Estado, a menudo han subrayado el primer problema en detrimento del segundo, desatendiendo las consecuencias simbólicas y teóricas de reafirmar su existencia. En un intento radical de deconstruir esta disyuntiva, Abrams asegura que aquél no constituye una realidad última que se oculta detrás de una máscara, sino que es él la máscara misma, pues impide entender los mecanismos de las prácticas políticas. En otras palabras, el sistema-Estado –un conjunto de prácticas institucionalizadas– se sustentaría por la idea-Estado, un artefacto ideológico que legitima la institucionalización política del poder al atribuirle unidad, moralidad e independencia a lo desunido, amoral y dependiente que es el ejercicio del gobierno (1988). Por lo tanto, entender al Estado como entidad sustancial y separada de la sociedad implicaría contribuir a su perpetuación como "mistificación" (1988), al olvidar cómo su constitución "ilusoria" enmascara a las instituciones de dominación política bajo el manto del interés común (Marx y Engels, 2004).

Sin embargo, en algunos casos la sociología de las políticas públicas ha construido al Estado como maquinaria de intenciones y procesos de *decision making* o *policymaking* (Mitchell, 1999), es decir, un reino de planes y proyectos que se vuelcan sobre la sociedad. Las consecuencias de este razonamiento –en particular para el análisis de la implementación de políticas judicializadas– son sustanciales. Al construir la imagen de que las instituciones estatales se ubican *por encima* y *por fuera* de la sociedad, dota a éstas de una "fuerza externa" orientada por una "racionalidad superior" (O'Donnell, 1978: 18), abonando así al sostenimiento de una *topografía imaginaria* según la cual las disputas políticas vienen "desde abajo" y las políticas se implementan "desde arriba" (Ferguson, 2007). A esta imagen que remite a la *verticalidad* se suma, de acuerdo a Ferguson y Gupta (2002), otra referida al *imbricamiento*: según ella, el Estado se espacializa en series de círculos concéntricos que hallan su frontera

externa a nivel internacional y, pasando por instancias-escalas intermedias como el Estado-nación, las regiones y las ciudades, alcanza finalmente a las comunidades, las familias y los individuos.

Si estos debates no son llanamente dados por sentado en buena parte de la literatura, cuanto mucho las reflexiones en torno a ellos han sido insuficientes, pues se dejan entrever concepciones sobre la naturaleza estatal que en términos teóricos obturan más de lo que potencian el análisis de la productividad de la judicialización. Es el caso de trabajos que recaen en la "topografía imaginaria" del Estado al afirmar que cuando la judicialización es impulsada por actores políticos o judiciales tiene un origen "desde arriba" y cuando es estimulada por "sectores de la sociedad" su origen se ubica "abajo" (Sieder, Schjolden y Angell, 2008: 4, traducción propia).

Pero si el sistema de poder –como afirma Foucault– se extiende mucho más allá del Estado (Mitchell, 1999), ¿cómo se definen los límites del aparato estatal? ¿Dónde se halla el adentro y el afuera? Unidas en los imaginarios populares y los discursos académicos (Ferguson y Gupta, 2002), estas ideas dificultan la posibilidad de comprender las características, los efectos y los alcances de las políticas públicas judicializadas, no sólo porque perpetúan la escisión de lo social respecto de lo político sino porque conducen a analizar las consecuencias de la judicialización de acuerdo a una lógica "top down". Superar este meollo teórico requeriría observar la judicialización más bien como un proceso "a través", para así rastrear los modos en que se crean redes y relaciones entre actores, instituciones y discursos (Shore y Wright, 1997).

El derecho, tal como señala Mitchell (1999), es un ejemplo de este problema: el sistema legal consiste en un complejo sistema que, al abarcar desde estatutos, agencias penales y códigos hasta psiquiatras, universidades y círculos académicos, dificulta hallar una línea divisoria exacta entre la estructura legal y la sociedad. En la práctica se tiende a pensar en el derecho como un código abstracto y a la sociedad como el reino de su aplicación práctica, pero en los hechos, el código y la práctica tienden a ser aspectos inseparables. Por ende, no deberíamos pensar en el Estado como un objeto coherente claramente separado de la "sociedad", por más de que parezca un actor autónomo que interviene en ella. Si, por lo contrario, nos referimos a él como un conjunto de prácticas, procesos y efectos, deben entonces seguirse sus rastros en "espacios menos obvios que aquellos de las políticas institucionalizadas y de las burocracias establecidas" (Trouillot, 2001: 13). En consecuencia, se lo concebirá como el paraguas de una serie de prácticas que, aunque aparezcan unidas, coherentes y unívocas, son a menudo

desunidas, discordantes y heterogéneas. Más que entenderlo como un órgano de gobierno o dominación monolítica, debe analizárselo entonces como un ensamblaje de organismos y agencias diferenciadas y en constante intercambio sobre las que se entrelazan demandas y orientaciones muchas veces no abroqueladas, cuando no contradictorias.

***

Hemos analizado en este capítulo las variadas facetas de la judicialización, y cómo se trata de un fenómeno que requiere atender a sus efectos tanto materiales como simbólicos sobre la producción de políticas y las relaciones sociales. En otras palabras, no sólo se ha imbricado con el desarrollo de la conflictividad y con los horizontes de inteligibilidad de los actores, sino que ha comenzado a evidenciar una influencia decisiva en los modos en que se elaboran los planes y programas estatales. No obstante, hemos señalado que debe procurarse no asumir al Estado como entidad homogénea ni aislada; por lo contrario, debe reconocerse su carácter fragmentado e indeterminado. Esta perspectiva, que conlleva una concepción de la construcción de políticas en términos de acción pública, habilita un análisis multidimensional del desarrollo y los efectos de los procesos de judicialización.

CAPÍTULO 2

LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO Y SU TRANSFORMACIÓN EN UN ASUNTO JUDICIAL

Inserta en un vórtice de degradación ambiental desde hace largas décadas, la cuenca Matanza-Riachuelo es una de las primeras imágenes que se hacen presentes en el ideario sobre la vulnerabilidad social, la desidia y el riesgo en Buenos Aires. Acaso la mayor postal de la contaminación y la pobreza urbana, este territorio conforma junto con sus afluentes una cuenca hidrográfica con más de ocho millones de habitantes.

Históricamente relegada por parte de un Estado que reguló escasamente sus usos industriales, desatendió a su acelerado proceso de poblamiento y desestimó la implementación de políticas sistemáticas de integración a la trama urbana, esta zona de la ciudad vio disminuir paulatinamente su valor y se convirtió en el ámbito por excelencia para el asentamiento de población con bajos recursos. La fragilidad económica de sus habitantes, sumada al deterioro ambiental del territorio, se enlazaron produciendo un efecto sinérgico (Merlinsky, 2011; Torres, 1999) que ha hecho de ella un área rezagada para la agenda estatal y por ende desprovista de políticas de mejoramiento del hábitat, acabando por combinarse así un pronunciado riesgo ambiental con una alta vulnerabilidad social. Las enfermedades respiratorias, dermatológicas u oncológicas, los altos índices de mortalidad infantil y la presencia de plomo en la sangre de niños, niñas y adolescentes, entre otros problemas de salud (Del Gaiso, 2014), no son una excepción para cientos de miles de personas cuyas casas se encuentran rodeadas de un polo petroquímico o encima de basurales, que beben agua proveniente de conexiones precarias, respiran gases emanados por ríos y arroyos altamente contaminados, duermen entre deterioradas paredes de chapa, madera o cartón que permiten el ingreso de roedores, y caminan sobre pisos de tierra impregnada por sustancias tóxicas. Como indica Merlinsky,

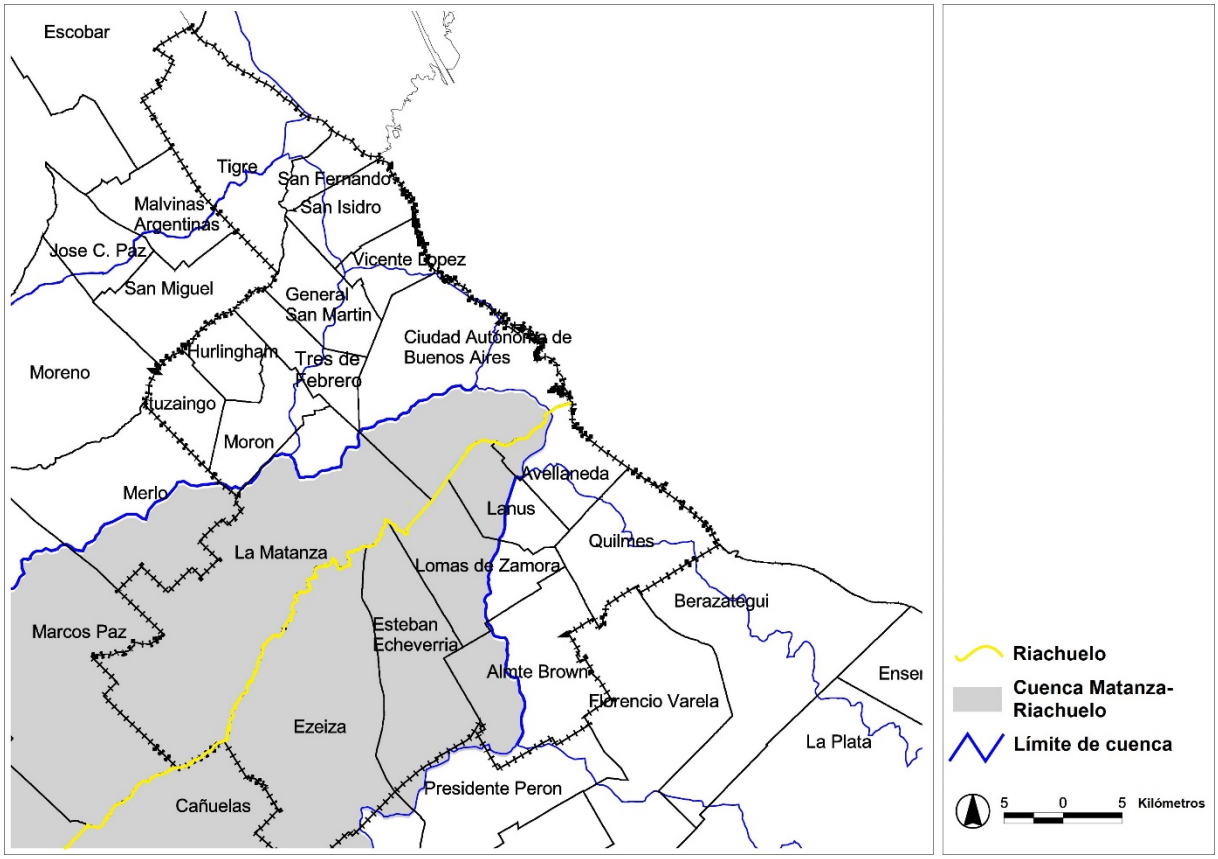
> Una persona que vive en un asentamiento informal o villa de emergencia en la [cuenca Matanza-Riachuelo] tiene altísimas probabilidades de habitar un terreno inundable que, en caso de anegarse, acarrea la invasión de aguas contaminadas en la vivienda por el desborde del pozo ciego o cámara séptica. Si el patio tiene piso de tierra, probablemente el suelo esté contaminado con sustancias que provienen de la disposición de basuras domésticas o industriales. Si no tiene agua segura, el uso de cualquier perforación lo condena a tomar agua contaminada, y no tendrá suficiente agua para garantizar las condiciones mínimas de higiene que impiden el contacto con los contaminantes del suelo (que por la acción del viento

> se esparcen en la vivienda). Esa misma persona, posiblemente, reside a no más de cinco cuadras de un basural a cielo abierto, y si además vive en las proximidades de una industria, posiblemente esté expuesta a emanaciones peligrosas. Finalmente, si se tratase de un habitante de Villa Inflamable, en el Polo Petroquímico Dock Sud, estaría asentado sobre un sitio con alta concentración de plomo en el suelo y por lo tanto expuesto a inhalar contaminantes derivados de los hidrocarburos, además de amenazado por la posibilidad de sufrir las consecuencias de un accidente tecnológico (escapes, emanaciones accidentales, fallas en procesos productivos, explosión) (2013: 44).

Con 2238 km^2 de superficie que atraviesan catorce municipios, la cuenca abarca gran parte del Área Metropolitana de Buenos Aires. Pero la ciudad, nacida hace más de cinco siglos en las proximidades del Riachuelo, se diferencia de otras grandes urbes ribereñas por haberse desarrollado –como se la describe popularmente– "a espaldas del río"[15]. En efecto, lejos de ser el epicentro de la vida social, funcionó en un principio como límite con el mundo rural y décadas más tarde como división administrativo-jurisdiccional entre la ciudad capital y el resto del conglomerado urbano (Merlinsky, 2013: 60). Desde comienzos del siglo XIX, en este curso de agua se instalarían actividades como mataderos, curtiembres y saladeros y así comenzarían a acumularse contaminantes de manera sostenida durante dos siglos. La ausencia de políticas de control y planificación sobre los usos de la tierra y los recursos hídricos condujeron a que, en ese lapso, a las fuentes de polución de origen industrial se sumasen también embarcaciones hundidas y abandonadas, aguas pluviales que arrastran secreciones de residuos sólidos urbanos, fluidos cloacales vertidos sin tratamiento, basurales a cielo abierto en las orillas y metales pesados peligrosamente sedimentados en el lecho.

[15] En rigor, la ciudad de Buenos Aires está localizada en la intersección del Riachuelo con otro curso de agua de caudal sustancialmente mayor: el Río de la Plata. Según Silvestri (2003), el desarrollo metropolitano se ha caracterizado históricamente por tender hacia un emplazamiento de los espacios públicos y las áreas residenciales tierra adentro, y por reservar otros usos para las zonas ribereñas. De este modo, puertos comerciales, un aeropuerto, fábricas y silos son el paisaje característico de las costas de esta urbe.

Mapa 1. Superficie de la cuenca Matanza-Riachuelo.



Puede observarse en el mapa que la mayoría de los municipios sólo se ven parcialmente bañados por la cuenca Matanza-Riachuelo. Sin embargo, en su fallo Mendoza (véase apartado 3 en este capítulo), la Corte Suprema definió que todos ellos quedarían jurídicamente implicados en la causa.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández y Garay (2013).

Pero estas amenazas antrópico-contaminantes se ven acompañadas, además, de otras de origen socio-natural (Lavell, 1996). El Riachuelo es un río de llanura cuyo caudal escaso y mínima pendiente propenden al estancamiento, dificultan el escurrimiento y hacen al terreno proclive a las inundaciones. Asimismo, fenómenos meteorológicos como la sudestada y astronómicos como las mareas llevan a que frecuentemente se invierta el sentido de circulación del agua. Finalmente, la localización de Buenos Aires sobre la costa del caudaloso Río de la Plata ha hecho de éste una fuente extraordinaria de agua para consumo; la contracara de esto ha sido que el Riachuelo y otros ríos urbanos menores se conviertan en meros colectores de efluentes, sin mediación de cálculos respecto de las consecuencias que esto acarrearía para las cuencas en términos de su sustentabilidad (Merlinsky, 2013: 70).

Con el correr de las décadas, esta sumatoria de factores ha hecho del Riachuelo uno de los ríos más contaminados del mundo (Caorsi, Di Paola y Sangalli, 2009). Su degradación ambiental, no obstante, no se limita al río en sí sino que se extiende al conjunto de la cuenca, donde persiste

un entramado complejo de déficits que demuestran el profundo arraigo del deterioro. En un análisis de la situación de los sistemas hídricos de Buenos Aires, Merlinsky (2013: 75) sistematiza la extensión del problema enumerando los principales desafíos existentes para la recomposición de este territorio: a) déficit de cobertura en infraestructura sanitaria; b) contaminación industrial; c) alta concentración de basurales a cielo abierto; d) falta de previsiones en el ordenamiento ambiental del territorio[16]; e) instalación de la población más vulnerable en las áreas más ambientalmente degradadas[17]; f) superposición con zonas de riesgo tecnológico, como polos petroquímicos; g) crecimiento de la población con vulnerabilidad habitacional.

En sintonía con estas descripciones, es posible afirmar que la cuenca Matanza-Riachuelo se ha vuelto un emblema, en tanto expresa elocuentemente las consecuencias de un modo de desenvolvimiento económico y urbano que ha transferido sus costos ambientales de forma dramática hacia millones de habitantes. La prevalencia de plomo en la sangre de gran cantidad de personas de la ribera del Riachuelo es acaso uno de sus indicadores más significativos, ya que da cuenta con crudeza del riesgo ambiental al que se encuentra expuesta la población. Como indican numerosos estudios e investigaciones (Auyero y Swistun, 2008; Berney, 2000; Widener, 2000), el contacto con el plomo vertido al medio ambiente por actividades industriales –acumulado en la tierra así como en el agua y el aire– es potencial causante de su introducción al cuerpo humano. De hecho, el plomo "puede [generar] una gama de efectos en la salud, desde problemas de conducta hasta problemas de aprendizaje, convulsiones y muerte" (Auyero y Swistun, 2008: 106). Se trata de "un veneno que afecta el cerebro, los riñones y el sistema nervioso de formas muy sutiles" que pueden acabar causando encefalopatía y fallecimiento, pero también "retardos severos […], problemas en la escuela, pequeños pero significativos cambios en el coeficiente intelectual y [otras consecuencias] en el sistema nervioso central" (Berney, 2000, citado en Auyero y Swistun, 2008: 107). Como indica Del Gaiso, "los efectos del plomo en el cuerpo son potencialmente irreversibles. Los bajos niveles de plomo pueden causar 'daño cerebral silencioso' y el envenenamiento ligero puede ser asintomático". Es que,

[16] La expansión urbana no planificada ha generado impactos ambientales crecientes en Buenos Aires, como la proximidad de industrias altamente contaminantes con áreas residenciales, la ocupación de zonas bajas –sobre todo humedales–, y la cesión de la toma de decisiones sobre el destino de las tierras hacia el mercado inmobiliario, orientado a menudo por fines especulativos.

[17] Se calcula en 500 mil la cantidad de personas que habitan en asentamientos y villas de emergencia en la cuenca Matanza-Riachuelo, estando bajo particular riesgo los que residen en las proximidades de ríos, arroyos y efluentes, pero también cerca de polos industriales.

fundamentalmente, “no existe un nivel de concentración de plomo en sangre que pueda considerarse exento de riesgo” (2014: 2).

Imagen 1. Viviendas sobre los márgenes del Riachuelo en la ciudad de Buenos Aires. Villa 21-24.



Fuente: Nueva Ciudad.

El informe de Del Gaiso, Auditor General de la Ciudad de Buenos Aires, expresa a su vez las condiciones habitacionales bajo las que habita la población expuesta a este riesgo ambiental. Señala que en el caso de la Villa 21-24 el 42% de la población censada por la Acumar[18] en 2013 no tenía inodoro o bien lo tenían sin descarga, es decir, se encontraban en condiciones de “alto riesgo” que se acentuaban cuanto más próximos se encontraban de la ribera (2014: 3). Haciendo hincapié en uno de los barrios populares de la cuenca –pero dando cuenta con este caso particular del estado habitacional general en el que se encuentra la población más vulnerable de la cuenca– indica que en la villa Rodrigo Bueno (ubicada en las cercanías de la desembocadura del Riachuelo):

> Se observaron pisos de tierra, cables, basura […] y agua en los pasillos. Desniveles del terreno en dónde se asientan las casas […]. De las 20 viviendas visitadas, al menos 15 presentaron condiciones de hacinamiento y expresan, junto a la descripción anterior, condiciones de extrema vulnerabilidad social. La

[18] Refiere a la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo. Nos detendremos en ella hacia el final de este capítulo.

> infraestructura hídrica se encuentra en condiciones inadecuadas (aguas no seguras). Si bien los caños de agua fueron tendidos en el 2009, en muchos casos no se realizaron las conexiones domiciliarias […]. La ausencia de cloacas es otro problema importante con consecuencias para la salud. Muchos vecinos juntan agua y tiran el producto de sus necesidades en pozo ciego. Se observa poco nivel de conciencia del propio estado de salud, sobre todo en los adultos: los vecinos no han podido relacionar sus condiciones de salud con sus condiciones de vida […]. Hay desconocimiento acerca de las consecuencias en la salud de la presencia de plomo en su organismo. Se detectaron muchas situaciones de eczemas, irritación nasal y ocular por contacto con el polvo del suelo (Del Gaiso, 2014: 10).

La estrecha asociación entre degradación del ambiente y vulnerabilidad social en la cuenca Matanza-Riachuelo –sobre todo en sus zonas más riesgosas, como los polos industriales, los basurales y los márgenes del río y sus afluentes– demuestran cómo a lo largo de los años este territorio ha puesto explícitamente en escena la injusticia ambiental de Buenos Aires. En otras palabras, retrata cómo el modelo de desarrollo metropolitano ha tenido como corolario una distribución asimétrica de los costos ambientales (o "externalidades"), de modo tal que la población más económica y socialmente frágil acaba siendo la que se halla objetivamente más expuesta a riesgos vinculados al entorno.

Imagen 2. Viviendas sobre los márgenes del Riachuelo en la ciudad de Buenos Aires. Villa 21-24.



Fuente: Nueva Ciudad.

Asimismo, exhibe la historia de un deterioro de larga data que, aunque parecería ser una cuestión tan estructural como urgente -a juzgar por las descripciones de estas páginas-, brilla por la ausencia de soluciones. Tan temprano como 1811, en plena consolidación del gobierno

independizado de la corona española, se dictaminó por primera vez la necesidad de limpiar el río ante la contaminación provocada por las industrias vinculadas a la alimentación. Pero esta política fue incumplida, como tantas otras que le siguieron: desde decretos como el que en 1822 prohibió la instalación de nuevas curtiembres y mataderos hasta leyes como la que en 1913 ordenó obras de rectificación –iniciadas pero nunca terminadas– (La Nación, 2005), el Riachuelo se hundió poco a poco en el desgobierno, su destino se ató al solapamiento de acciones descoordinadas y carentes de previsión, y así el territorio estuvo lejos de volverse objeto de atención institucional sostenida. Tan temprano como 1871 el diario La Nación denunciaba que:

> El lecho del Riachuelo es una inmensa capa de materias en putrefacción. Su corriente no tiene ni el color del agua. Unas veces sangrienta, otras verde y espesa, parece un torrente de pus que escapa a raudales de la herida abierta en el seno gangrenado de la tierra. Un foco tal de infección puede ser causa de todos los flagelos, el cólera y la fiebre. ¿Hasta cuándo inspiraremos el aliento y beberemos la podredumbre de este gran cadáver tendido a espaldas de nuestra ciudad?

El siglo XX, sobre todo a partir de la década de 1930, abrió una nueva etapa signada por la industrialización. Desde ese entonces, comenzaron a proliferar grandes fábricas a lo largo de los márgenes del río, junto con pequeños y medianos talleres que hacían las veces de proveedores de insumos. De esta manera, se consolidaba en torno al Riachuelo un polo productivo que no reparaba en los costos ambientales de sus actividades. Según Greenpeace (2010: 21), los documentos de la época reconocían explícitamente la decisión política de no realizar controles sobre las fuentes de la contaminación bajo el argumento de que no se debía poner en riesgo el desarrollo industrial o, más aún, que los problemas ambientales sólo debían ser motivo de preocupación en los países centrales.

Pero esta etapa no sólo tendría como corolario la consolidación del Riachuelo como colector de efluentes tóxicos a cielo abierto, sino que también se volvería el puntapié de grandes corrientes migratorias que apuntalarían el proceso de urbanización. En aquellos años –y especialmente desde la década de 1940–, miles de personas de distintos puntos del país se trasladarían a la Capital en busca de las nuevas oportunidades laborales que ofrecía la incipiente industria. Y sería en las tierras más cercanas a las zonas fabriles –en recovecos vacantes de una ciudad en expansión– que muchos de estos nuevos trabajadores urbanos se asentarían. De esta forma nacerían algunas de las grandes villas de Buenos Aires, pero también, según describimos arriba, una creciente asociación entre vulnerabilidad social y riesgo ambiental. Años más tarde, el

amontonamiento de viviendas sobre los taludes del propio río –en lo que luego se daría a conocer como "camino de sirga"– sería uno de los mayores ejemplos de este fenómeno.

Lo que sigue de este capítulo examinará el derrotero de sucesos acontecidos hasta que una resolución judicial ordenase en 2010 la apertura de un camino ribereño a lo largo de los márgenes de este curso de agua (y, a raíz de ello, la relocalización de sus habitantes). Este recorrido implicará analizar, en un primer apartado, los antecedentes más recientes de puesta en debate del estado ambiental del río. Desde el "plan de los mil días" –un recordado y fallido programa de saneamiento anunciado en 1993– hasta la sentencia de la Corte Suprema en 2008, veremos que se sucedieron un conjunto de hitos significativos como la consolidación de nuevas agrupaciones barriales y organizaciones no gubernamentales expertas en temáticas medioambientales, la publicación de estudios sobre el estado de salud de los habitantes de un barrio de la cuenca –que dieron a conocer la existencia de intoxicación con metales pesados–, y la redacción de un "informe especial" sobre la cuenca Matanza-Riachuelo por parte de la Defensoría del Pueblo de la Nación.

En el segundo apartado se abordarán los orígenes más directos de la sentencia de la Corte Suprema. Se examinará la denuncia presentada por un grupo de habitantes del barrio de La Boca y Villa Inflamable por daños y perjuicios causados por la contaminación, y se analizarán las circunstancias por las cuales el máximo tribunal optó por declarar su competencia originaria. Veremos que la crisis político-institucional que recientemente había atravesado el país, así como el contexto de conflictos ambientales que se reproducían a lo largo y ancho del territorio, operaron como puntapié para que la antedicha demanda se viera catapultada a lo más alto del Poder Judicial.

Finalmente, la tercera parte describirá la sentencia por medio de la cual la Corte Suprema dio inicio a la "causa Riachuelo". También conocida como "fallo Mendoza" (por el apellido de la persona que encabezó la denuncia), veremos que este proceso dispuso la creación de un plan integral de saneamiento de amplias repercusiones y efectos sociales, políticos e institucionales.

1. El inicio de un cambio de etapa: del "plan de los mil días" a los informes de la Defensoría del Pueblo

Si con el correr de la historia el Riachuelo se convirtió en una postal de la degradación ambiental urbana, el fallido proyecto de saneamiento presentado durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) lo apuntalaría como emblema de la desidia y la corrupción. En 1993, la secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano, María Julia Alsogaray, anunció un plan para sanear la cuenca del río en mil días, asegurando que al cabo de ese plazo estaría "descontaminado" y sería posible "tirarse a nadar" allí. El propio presidente Carlos Menem se haría eco de la promesa afirmando que "en 1995 vamos a ir allí a pasear en barco, a tomar mate, a bañarnos y a pescar" (Clarín, 2006). El otorgamiento de un crédito de 250 millones de dólares por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, así como la creación de un Comité Ejecutor para un "Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo" (CEMR)[19], fueron los primeros pasos dado en pos del cumplimiento de tan ambicioso programa, que se proponía reducir la contaminación industrial, realizar obras de control de inundaciones, elaborar un plan de manejo de residuos sólidos y llevar a cabo una "rehabilitación urbana" (Merlinsky, 2013: 67). Pero al igual que los barcos abandonados y oxidados que signaban el paisaje del río en aquel entonces, el plan naufragó.

Hacia 2002, casi dos tercios de los fondos del préstamo extranjero habían sido reasignados para el financiamiento de planes sociales, mientras que la mayor parte del presupuesto nacional previsto para el CEMR se había destinado a cuestionados servicios de consultoría (Clarín, 2006; Groisman y Maciel, 2005, citado en Merlinsky, 2013). Para cuando el período menemista llegó a su fin, el "plan de los mil días" sería visto como uno de los mayores ejemplos del incumplimiento y el abandono del gobierno, mientras que Alsogaray se volvería un ícono de la malversación de fondos y los escándalos políticos de la época. Algunos años después, a la sombra de un Riachuelo en iguales o peores condiciones que en 1993, la exsecretaria sería condenada por enriquecimiento ilícito y defraudación a la administración pública.

Con este fracasado intento del menemismo sobre sus espaldas –en tanto principal antecedente–, la Corte Suprema comenzó a escribir una nueva página en la historia del Riachuelo cuando

[19] A diferencia del organismo que se crearía en 2006 (véase apartado 3 en este capítulo), el CEMR no cumplía la función de autoridad de cuenca debido a cinco motivos: 1) no se le habían delegado funciones de habilitación, sanción ni certificación; 2) no tenía poder de policía en materia de contaminación industrial, de saneamiento ni de residuos sólidos urbanos; 3) no era autoridad de aplicación en materia de radicación industrial ni ordenamiento territorial; 4) no contaba con injerencia en la regulación del curso de agua; y 5) sus recursos humanos eran contratados con alta rotación (Herrero y Fernández, 2008, citado en Ferro, 2016).

declaró su competencia originaria en la causa Riachuelo en el año 2006. Aunque, claro está, mucha agua corrió bajo el puente entre uno y otro intento, concatenándose una sucesión de hechos y actores: a) transformaciones en el activismo de los barrios de la cuenca, b) el surgimiento de nuevas organizaciones y herramientas jurídicas en defensa del ambiente, c) la publicación de un informe ambiental de alta visibilidad mediática y d) un creciente protagonismo y capacidad articuladora del Defensor del Pueblo de la Nación (Merlinsky, 2013). La combinación de estos elementos en clave de cuenca generó los cimientos de una arena de deliberación pública sobre el estado de situación del Riachuelo, la cual sería reimpulsada por la Corte Suprema al dictar sentencia y catapultar la problemática hacia una etapa de intensas controversias y amplia batería de políticas de saneamiento.

1. 1. Los actores territoriales

La zona de la cuenca baja (que comprende a barrios porteños como La Boca y Barracas y localidades como Avellaneda) fue históricamente intensa en materia de protesta social y organización popular. Las villas lindantes al Riachuelo, caracterizadas por luchas reivindicativas de larga data, son uno de los ejemplos más acabados, pero sobresalen también formas asociativas más recientes como las agrupaciones vecinales de barrios integrados o bien grupos más volátiles conformados a raíz de la identificación de un problema común. Es el caso, por ejemplo, de las resistencias a la instalación de plantas de coque o las movilizaciones contra el tendido de cableados de alta tensión (Merlinsky, 2013: 83). No obstante, este conjunto de alertas no fueron de por sí concebidas en términos ambientales, del mismo modo que tener origen geográfico en la cuenca no conllevó automáticamente a que ésta se volviese un espacio de referencia como tal.

Pero detengámonos en Villa Inflamable, un barrio de la cuenca baja severamente afectado por las actividades del Polo Petroquímico Dock Sud, cuya situación –analizada en detalle en una etnografía de Auyero y Swistun (2008)– da fiel cuenta del tipo de dificultades existentes para la constitución de conflictos ambientales en la cuenca Matanza-Riachuelo. Allí, los grandes daños a la salud provocados por las industrias circundantes han distado de ser el puntapié para la conformación de un estado de movilización sostenido contra la contaminación. Por lo contrario, lo que más se ha reproducido es la incertidumbre, la división y la inacción: "[en Villa Inflamable] las percepciones son variadas y van desde una negación casi absoluta hasta una visión crítica, desde dudas hasta convicciones muy firmes; las creencias, a su vez, en algunos

casos son factualmente ciertas y otras totalmente equivocadas" (2008: 117). Describiendo los mecanismos que habilitan la pasividad y obturan la acción de protesta, los autores resaltan que, cuanto mucho, el malestar de los vecinos ha sido canalizado por medio de abogados particulares. Prometiéndole el oro y el moro a sus patrocinados, éstos han presentado demandas grandilocuentes y millonarias contra las empresas del Polo Petroquímico que, además de resultar infructuosas, contribuyeron a la atomización, obstaculizaron la unificación de los puntos de vista y por lo tanto impidieron la elaboración de un diagnóstico conjunto que motorizase una salida colectiva. De este modo, la judicialización de las demandas del barrio acabó generando un negocio para los estudios jurídicos y una desmovilización de los vecinos. Según veremos en las siguientes páginas, tendrían que pasar varios años para que, en oposición a aquellas demandas individuales, una nueva estrategia judicial revistiese el carácter de exigencia por intereses colectivos. Así, los largos años de no-conflicto en Villa Inflamable ilustran cómo la degradación y el riesgo no necesariamente daban lugar a la problematización social de la situación ambiental ni, menos aún, a la configuración de una cosmovisión ordenada por una perspectiva de cuenca.

El activismo en La Boca es posiblemente un ilustrativo contraejemplo pues demuestra la efervescencia organizativa vecinal. Este barrio lindante con el Riachuelo, que combina una población de clase media con zonas de clase trabajadora, se caracterizó desde la década de 1990 por la proliferación de agrupaciones abocadas a reclamar por mejoramientos edilicios, el estado de las calles y las asiduas inundaciones. Pero a partir de la década siguiente, en el marco del auge de la conflictividad ambiental en el país, estas reivindicaciones comenzaron a articularse entre sí unificándose sus marcos de referencia en torno a la necesidad de alcanzar un saneamiento del río. La Asociación de Vecinos La Boca, acaso la más importante de este tipo de organizaciones, surgió de la mano de reclamos por el mejoramiento de los efectores de salud, el espacio público y, partiendo de un enfoque punitivista, pedidos de mayor seguridad. Pero paulatinamente sus demandas comenzaron a reencuadrarse, desplazándose hacia el estado ambiental del Riachuelo: "por más espectaculares que sean los secuestros, robos y asesinatos de cada día, la inseguridad también es ambiental, y se cobra muchas más vidas que la violencia callejera" (Asociación de Vecinos La Boca, 2004). Así, se volvieron uno de los primeros (y pocos) actores territoriales en preguntar públicamente por el destino de los fondos del "plan de los mil días" y en interpelar a las autoridades en búsqueda de los responsables del saneamiento del río (Merlinsky, 2013: 86).

Aunque la ambientalización de las demandas de grupos como éste era cada vez mayor –en sintonía con los procesos en desarrollo en el resto del país–, aún no existía entre ellos un punto de vista ecosistémico e integral de la cuenca Matanza-Riachuelo. Claro está, se trataba de actores con una inscripción territorial local cuyas reivindicaciones se ceñían a los problemas que afectaban a sus vidas cotidianas en sus lugares de residencia. Del mismo modo que el reclamo por un polo petroquímico se limitaba a ese polo petroquímico, o una determinada protesta contra un basural a cielo abierto no se extendía hacia un cuestionamiento al sistema de gestión de residuos, si del punto de vista de los actores dependiera, la cuenca estaba atomizada. Más aún, si acompañamos el teorema de Thomas de que si los individuos definen las situaciones como reales éstas son reales en sus consecuencias, podría extenderse la afirmación anterior asegurando que la cuenca Matanza-Riachuelo, de hecho, no existía socialmente. La construcción de una nueva perspectiva requeriría su articulación con saberes expertos y actores institucionales, de modo tal que confluyesen la dispersión de reclamos y visiones en el potencial de conformar un nuevo problema social que se escenificase en la agenda pública.

1. 2. Las ONG ambientalistas

Las organizaciones no gubernamentales fundadas con el objetivo de proteger y defender el medio ambiente son otro grupo de actores que explican la propulsión del Riachuelo a la agenda pública. Se trata de instituciones no estatales compuestas por profesionales que, si bien cuentan con diversas ideologías, formas de financiamiento y estrategias de acción, tienen en común el propósito central de influir sobre las políticas públicas medioambientales (Bryant y Bailey, 1997; Mermet *et al*., 2001, citados en Merlinsky, 2013). Resaltan entre ellas Greenpeace, que se sustenta con aportes particulares y se especializa en el despliegue de campañas de comunicación masiva mediante acciones de alto impacto mediático y visibilidad pública, y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), que se financia con contribuciones de empresas y organismos internacionales y sobresale por abocase a influir en tomadores de decisión mediante el *lobby* y la formación de opinión. Organizaciones como estas fueron pioneras en la realización de actividades públicas –tales como talleres, foros o seminarios– por medio de las cuales se presentó públicamente el problema de la degradación ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo (Merlinsky, 2013: 84).

Estas ONG, en su mayoría consolidadas durante la década de 1990, han asimismo centrado su accionar en las herramientas y canales brindados por la reforma de la Constitución Nacional de

1994. Además de otorgar estatus constitucional al derecho al ambiente sano, la nueva Carta Magna institucionalizó mecanismos participativos como la iniciativa popular, la consulta popular y las audiencias públicas, además de consagrar los derechos de incidencia colectiva. Se trata de derechos transindividuales, que pertenecen a un grupo indeterminado de personas y permiten que cualquier ciudadano directa o indirectamente afectado por la violación de tal o cual derecho pueda recurrir a la justicia (Merlinsky, 2013: 85).

Las implicancias de estas modificaciones constitucionales fueron sustanciales para las organizaciones ambientalistas. Al contar con aptitud legal para accionar judicialmente, se volvieron capaces de interponer acciones de amparo en defensa de los derechos de incidencia colectiva, tales como el derecho al ambiente sano resguardado por el Artículo 41[20]. De este modo, adquirieron la legitimidad jurídica de representar el interés general de la población, mientras que el litigio se convirtió en una vía que adquiriría cada vez mayor centralidad en sus repertorios de acción política.

1. 3. Los informes sobre Villa Inflamable

La generación de una alerta pública en torno a la situación ambiental de Villa Inflamable provino menos de la construcción de un conflicto por parte de sus habitantes (como vimos algunas páginas atrás) que de la divulgación de informes científicos elaborados por actores externos. A raíz de un convenio de monitoreo ambiental del Polo Petroquímico Dock Sud, en 2002 se dieron a conocer los resultados de un estudio financiado por la Agencia Japonesa de Cooperación Ambiental (JICA, por sus siglas en inglés) que arrojó una alarmante concentración de contaminantes como benceno, tolueno y xileno (BTX) en el aire de la zona. El año siguiente, como parte del mismo programa, otra etapa de la investigación –en este caso epidemiológica– indicaría que el 50% de la población infantil del barrio contaba con altos niveles de plomo en

[20] El Artículo 41 de la Constitución Nacional indica que "todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales" (Constitución Nacional, 1994).

sangre. Así recogía estos datos un diario de gran circulación nacional, en un artículo titulado "Preocupante estudio ambiental en Dock Sud":

> "Los datos que se conocieron ayer son elocuentes. En el 20% de los casos analizados en Villa Inflamable, las muestras detectaron más de 10 microgramos de plomo por decilitro en sangre, lo que indica, según el Centro para el Control y Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos, que existe riesgo en esa población [...].
>
> Son los BTX lo que más [preocupa]. Es que los análisis demuestran que tanto en la población elegida como en la de control detectaron su presencia, y en grados elevados. En el 20% de los casos, los resultados indican que hay más de 140 microgramos por gramo en orina de benceno y más de 1,5 gramo por gramo de tolueno, lo que se considera como un nivel de riesgo" (La Nación, 2003).

Los informes científicos de JICA cobraron repercusión social tan pronto como fueron difundidos. Por un lado, al brindar pruebas sólidas sobre la contaminación de los cuerpos, se convirtieron en un puntapié para la puesta en debate de las condiciones de vida de la población de Villa Inflamable. Sin embargo, como advertíamos anteriormente, estos datos fueron más apropiados por actores ajenos al barrio –como organizaciones ambientalistas o medios de comunicación– que por sus propios habitantes, para quienes la nueva información alimentó temores antes que contribuir a la construcción de una orientación política colectiva.

Por otro lado, los estudios volvieron a colocar sobre la mesa los riesgos tecnológicos del Polo Petroquímico Dock Sud, que durante largos años había sido objeto de polémicas. En 1984, el buque petrolero "Perito Moreno" sufrió allí una explosión cuando descargaba combustible, causando diez muertos y un incendio que duraría once días. La situación se tornó especialmente dramática dado que durante ese lapso las llamas amenazaron con alcanzar depósitos inflamables que, de haber estallado, podrían haber causado una catástrofe de envergadura en plena zona urbana. El Polo Petroquímico se había instalado inicialmente en las afueras de la ciudad, pero al cabo de poco tiempo quedó cercado por una Buenos Aires que se había expandido a sus alrededores. Por este motivo, existió históricamente un debate en torno a su posible reubicación.

Casualmente, tras la divulgación de los informes de JICA, en 2003 las secretarías de Medio Ambiente de la Nación y de la provincia de Buenos Aires presentaron un proyecto de ley en el Congreso para reubicar el complejo industrial. Aunque al día de la fecha el Polo Petroquímico permanece en su lugar original, los estudios ambientales se volvieron un insumo científico indispensable para los actores que buscaban poner en cuestión la situación ambiental de Dock

Sud o de otras zonas bañadas por el Riachuelo. Sólo faltaba que éstos se articulasen, confluyendo en una mirada común sobre lo que estaba en juego allí a lo largo del río.

1. 4. El Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo es un órgano independiente creado a partir de la reforma constitucional de 1994 que "[actúa] con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad" y tiene como misión "la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas" (Art. 86 de la Constitución Nacional). Desde su creación, la Defensoría había recibido cuantiosas denuncias de uno u otro modo ligadas a la situación ambiental de la cuenca, sea por afecciones en la salud, la suciedad del río o la contaminación generada por el Polo Petroquímico. Pero esta sumatoria de reclamos individuales cobraron otro cariz cuando en 2002, a raíz de un reclamo puntual presentado por la Asociación de Vecinos La Boca, el organismo creó una Unidad de Investigaciones Especiales que se abocó al seguimiento y unificación del conjunto de las denuncias presentadas (Merlinsky, 2013: 94) y se planteó como objetivos: a) "diagnosticar el estado de situación de la cuenca Matanza-Riachuelo en sus distintos aspectos"; b) "elaborar un informe especial tendiente a reafirmar la gravedad de esta problemática y, por lo mismo, a reiterar la necesidad de medidas concretas por parte de las autoridades responsables", y c) "sugerir líneas de acción relativas a esas medidas necesarias y urgentes que permitan recomponer el ambiente de la cuenca y así preservar la salud de la población mediante un adecuado manejo del recurso natural" (Defensor del Pueblo de la Nación, 2003: 9).

Con el fin de dar respuesta a dichos objetivos, la Defensoría del Pueblo convocó a organizaciones no gubernamentales, universidades y grupos vecinales[21], con los cuales en 2003 presentaron un primer documento. Titulado "Informe especial sobre la cuenca Matanza-Riachuelo", este trabajo analizaba en clave histórica, ambiental e institucional el estado de situación del territorio, colocando el foco en las condiciones de salubridad e infraestructura y proponiendo diagnósticos y medidas para su saneamiento. A su vez, el estudio ofreció un

[21] Estas organizaciones fueron el Centro de Estudios Legales y Sociales, la Defensoría Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, la Fundación Ciudad, Poder Ciudadano, la Universidad Tecnológica Nacional y la propia Asociación de Vecinos La Boca.

enfoque original al hacer énfasis en la cuestión sociosanitaria, enumerando las principales enfermedades provocadas por la degradación del ambiente y estableciendo vinculaciones con las diferentes fuentes de contaminación. En tanto realizaba un seguimiento de la ejecución de los presupuestos de las políticas previamente implementadas, brindó asimismo un punto de partida para supervisar y realizar pedidos de informes a las agencias responsables, sobre todo el CEMR que se había creado en la década anterior con motivo del fallido plan de los mil días.

Índice resumido del *Informe especial sobre la cuenca Matanza-Riachuelo* (2003)

II. Reseña histórica
- II.2. El Riachuelo durante la fase colonial (hasta 1810)
- II.3. El Riachuelo durante los primeros años de vida independiente (1810-1860)
- II.4. El Riachuelo durante la fase de integración a la división internacional del trabajo (1860-1930)
- II.5. El Riachuelo durante la fase de sustitución de importaciones (1930-1976)

III. La cuestión jurídico institucional
- III.2. Jurisdicciones
- III.3. Ordenamiento jurídico vigente
- III.4. Organismos con competencia en la cuenca

IV. Situación actual de la cuenca
- IV.1. Salud
- IV.2. Recursos naturales, polutantes y contaminación
- IV.3. Basurales clandestinos
- IV.4. Estudios realizados en la zona del Polo Petroquímico de Dock Sud

V. Recursos económicos destinados al saneamiento de la cuenca

VI. Los distintos proyectos para la recomposición de la cuenca
- VI.1. Planes en marcha
- VI.2. Qué se prometió
- VI.3. Qué se hizo
- VI.4. Qué no se hizo

VII. Actos u omisiones en los que ha incurrido la administración pública en materia de salud y medio ambiente

Como señala Merlinsky –y según ilustra el caso de Villa Inflamable–, la desinformación sobre la situación de la cuenca era una poderosa herramienta de dominación sobre quienes padecían su deterioro (2013: 96). Frente a la dispersión de enfoques y falta de conocimientos objetivados, el documento permitió en este sentido encolumnar tras un mismo ariete a actores con diversas necesidades, intereses y visiones, reorientando el sentido de sus demandas y consolidando a la cuenca como territorio de referencia y problematización. Más aún, el informe se transformó en una exitosa palabra autorizada para la presentación de la degradación ambiental como asunto público: cuando en mayo de 2006 –en pleno auge del conflicto por las plantas de celulosa– sus

autores presentaron un nuevo estudio[22], las repercusiones sociales, políticas y mediáticas fueron ampliamente mayores. Apenas un mes más tarde, la Corte Suprema de Justicia recogería el guante generando un cambio sin precedentes en la historia de la cuenca Matanza-Riachuelo.

2. Crisis política y deslegitimación judicial. La Corte Suprema y un relanzamiento en clave ambiental

Villa Inflamable había enseñado dos lecciones sobre la invisibilización de la problemática ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo. Por un lado, que el riesgo tóxico no era de por sí un catalizador de alarma y por ende la contaminación podía convivir con la desmovilización social. Por el otro, que el litigio podía conducir a la individualización de los reclamos y que en consecuencia la vía judicial no era en sí misma una salida que diese soluciones de largo alcance a las demandas de la población.

Una decisión tomada en 2004 mostraría que la apelación a la justicia podía tener efectos radicalmente distintos e inesperados respecto de los ensayos anteriores. Ese año, un grupo de habitantes del barrio, junto con trabajadores de la salud de la Municipalidad de Avellaneda, presentaron una demanda contra el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires y 44 empresas por daños y perjuicios causados por la contaminación del Riachuelo. La causa "Mendoza Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios" (popularizada como "causa Mendoza", por la mujer que encabezó la presentación, pero también como "causa Riachuelo") dio inicio a un proceso que no sólo trascendió las expectativas de quienes la impulsaron, sino que sacudió las reglas de juego de la agenda ambiental. Basándose en la Ley General de Ambiente sancionada en 2002, los demandantes exigían el saneamiento de la cuenca como paso indispensable para revertir el daño a su salud, así como una indemnización por los daños y perjuicios provocados por el estado ambiental del territorio[23]. A diferencia de la década anterior, se trataba aquí de una demanda planteada en términos colectivos por el respeto de derechos denominados "difusos" –esto es,

[22] A las instituciones y organizaciones originales se sumaron para el informe de 2006 otras como la Fundación Metropolitana, Greenpeace y la Universidad Nacional de La Matanza.

[23] A pesar de que la causa tuvo inicio en Villa Inflamable y se realizaron numerosos planes para la relocalización de sus habitantes (Auyero y Swistun, 2008), este barrio permanece sometido a los peligros del Polo Petroquímico hasta el día de hoy.

aquellos cuyo cumplimiento no es pasible de concretarse en referencia a un individuo en particular–.

El 20 de junio de 2006 la Corte Suprema de Justicia hizo su entrada en escena. Al declarar su competencia originaria en relación a las pretensiones concernientes a la prevención, recomposición y resarcimiento del daño colectivo (y declararse incompetente frente al pedido de resarcimiento por daños y perjuicios individuales), asumió el lugar de principal autoridad en la conducción de la demanda y adoptó un rol de alto protagonismo. La causa Riachuelo se volvería el motor de uno de los mayores conflictos políticos, institucionales y sociales vinculados al medio ambiente hasta entonces y el máximo tribunal se otorgaba el papel de director de orquesta.

No faltaban argumentos legales para que la Corte Suprema se hiciera cargo de la demanda de los habitantes de Villa Inflamable, La Boca y los trabajadores de la salud de Avellaneda. Por un lado, la Ley General de Ambiente preveía la competencia federal cuando la contaminación involucrase múltiples jurisdicciones, como era el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo –que implicaba a catorce municipios, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires–. Por otra parte, los derechos violados estaban expresamente garantizados por la Constitución Nacional, y los artículos 116 y 117 de la Carta Magna otorgaban competencia originaria y exclusiva al máximo tribunal cuando se tratase de asuntos en que la nación y/o las provincias fueran parte (Merlinsky, 2013: 102).

Sin embargo, existían razones para que la Corte Suprema tomase la decisión de asumir responsabilidad sobre la denuncia encabezada por Beatriz Mendoza que trascendían a los argumentos jurídicos. El año 2006 estaba todavía muy cercano a una crisis que, además de dar por tierra con el modelo de la convertibilidad monetaria, había expuesto las profundas desconfianzas en el sistema de partidos y el régimen político en general. Si bien Néstor Kirchner –asumido en 2003– había logrado restaurar la autoridad presidencial, gozaba de alta popularidad y estaba comandando un nuevo ciclo de crecimiento económico, la confianza popular en las instituciones del Estado no lograba recomponerse.

Las plazas del país se habían visto desbordadas en 2001 al clamor de "que se vayan todos", un cántico que expresaba el hartazgo social con las condiciones de vida y especialmente con los partidos políticos. Y el nuevo bloque al mando del Poder Ejecutivo había reconocido este agotamiento: durante sus primeros años, el kirchnerismo desistió de reposar sobre la estructura

partidaria que formalmente lo había llevado al poder –el Partido Justicialista– para construirse más bien sobre un proyecto de "transversalidad" que buscaba incorporar tanto a sectores de un partido históricamente opuesto –la Unión Cívica Radical– como a grupos piqueteros y movimientos sociales que habían marcado el ritmo de la conflictividad en la etapa previa y aún guardaban un significativo poder de movilización.

La Corte Suprema de Justicia no había quedado exenta del descreimiento y el rencor popular. Durante la década de 1990, sus fallos invariablemente favorables al gobierno –en especial mediante los votos de cinco jueces designados por el presidente Carlos Menem, conocidos como la "mayoría automática"– expresaban una sumisión a los designios del poder político. Encubridora de hechos de corrupción ligados a funcionarios, apañadora de actos ilícitos en el marco del programa de privatización de empresas públicas y sostén jurídico de las reformas políticas y económicas llevadas a cabo por el gobierno, la Corte Suprema se había vuelto el foco de escándalos de todo tipo.

Los meses más álgidos de la crisis de 2001 también la habían colocado en el ojo de la tormenta, cuando apañó la controversial medida del presidente Fernando De La Rúa conocida como "corralito". Decretada el 3 de diciembre de 2001, esta decisión restringía la libre disposición del dinero depositado en cuentas corrientes, cajas de ahorro y plazos fijos, limitando las extracciones a un monto máximo semanal. Como consecuencia, los denominados "ahorristas" se volcaron a las calles, protestando con cacerolas en las puertas de los bancos por la retención de sus depósitos. Cuando la crisis llegó a su punto cúlmine con un estallido social el 19 y 20 de diciembre, las movilizaciones se dirigirían no solamente al Congreso de la Nación y a la Casa Rosada –sedes del Poder Legislativo y Ejecutivo respectivamente–, sino también al Palacio de Justicia. Denunciada como cómplice del proceso que había desencadenado semejantes penurias económicas, la Corte Suprema veía cómo el grito de "que se vayan todos" arribaba a sus mismísimas puertas.

Nuevamente, el gobierno de Néstor Kirchner tomó nota de la posición crítica en la que se hallaba la máxima autoridad judicial. Interpretando las protestas que todavía clamaban por la renuncia de sus integrantes y asumiendo la necesidad de una renovación institucional, en 2003 el Presidente pidió enérgicamente por cadena nacional de radio y televisión que el Congreso pusiera en marcha un juicio político contra los miembros de la "mayoría automática", acusándola de actuar "a espaldas de la sociedad" y de no estar "a la altura de las circunstancias". Poco después, tres de esos jueces renunciarían, otros dos que optaron por resistir en sus cargos

serían depuestos, y un decreto presidencial que limitaba las capacidades del Poder Ejecutivo para nombrar magistrados y transparentaba los mecanismos de designación sería firmado. Así, tras la asunción de nuevos jueces, culminaba un proceso de depuración de la Corte Suprema y se abría otra etapa –también– en la cúspide del Poder Judicial.

Pero las impugnaciones sociales contra el sistema judicial estaban lejos de haber culminado. El 17 de marzo de 2004 el secuestro extorsivo y posterior asesinato de un joven de 23 años, Axel Blumberg, conmovió al país. Su padre, Juan Carlos Blumberg, corporizó la puesta en agenda de la "inseguridad" como asunto de preocupación social de primer orden y encabezó movilizaciones multitudinarias que, a la vez que le reclamaban al Congreso el endurecimiento de las penas y le exigían al gobierno un cambio en las políticas de seguridad, expresaban un potente malestar con el Poder Judicial, acusado de incapaz de hacer justicia –cuando no cómplice de los crímenes y delitos–.

La nueva Corte Suprema precisaba recomponer su legitimidad, y la denuncia por daños y perjuicios provocados por el Riachuelo brindaba una oportunidad. Por un lado, uno de sus integrantes, Ricardo Lorenzetti –pocos meses después del fallo nombrado Presidente del tribunal–, era uno de los principales especialistas en el país en derecho ambiental, lo que le otorgaba al cuerpo de jueces un determinado *savoir faire* para la conducción de una causa vinculada a la restauración de un daño colectivo y la protección del derecho al ambiente sano. Hacia 2006, por otro lado, los conflictos ambientales estaban generando una presión cada vez grande para insertarse en la agenda estatal. Mientras tanto, la sensibilidad política y social en torno a la cuestión ambiental –es decir, su peso relativo en las percepciones y preocupaciones de los actores– se había incrementado y, fundamentalmente, se hallaba en plena ebullición el conflicto por las pasteras del Río Uruguay. Según Merlinsky,

> Es importante prestar atención a la sincronía de los acontecimientos [...], pues entre 2005 y 2006, mientras el [conflicto de Gualeguaychú] ganaba espacio en los medios de comunicación y el propio presidente Kirchner mencionaba que el tema ambiental era parte de la agenda del Estado, la Defensoría del Pueblo de la Nación presentó los informes [...] que denunciaban el grave estado de situación de Riachuelo: aguas contaminadas a niveles inadmisibles, efluentes industriales sin control, basurales a cielo abierto, población sin agua potable ni saneamiento cloacal. De modo tal que el "caso Riachuelo" fue ganando visibilidad pública a la luz de esa progresiva politización del conflicto del Río Uruguay (2013: 117).

El estado de movilización en Gualeguaychú (relatado en el capítulo anterior) daba cuenta de modo ejemplar de una generación de demandas sociales que pujaban por ser oídas, mientras

que la situación del Riachuelo retrataba los fracasos del Estado argentino en la construcción de una gobernabilidad ambiental, así como el rezagamiento de un problema que afectaba a millones de habitantes. Al dictar una sentencia que apuntaba a generar soluciones duraderas para un problema histórico, organizando a distintos niveles de gobierno alrededor de sus mandatos, la Corte Suprema se relanzaba socialmente y construía un punto de inflexión en la política ambiental.

Pero el fallo del tribunal era, sobre todo, expresión de la creciente judicialización de los conflictos y asuntos políticos. La expansión de la esfera de lo justiciable en las décadas precedentes, así como la reforma constitucional de 1994 que había jerarquizado derechos colectivos, sentaban las condiciones para que se dictase una sentencia estructural[24], se abriera un escenario de construcción de políticas públicas bajo supervisión del Poder Judicial, y se habilitase así un inusitado protagonismo de la Corte Suprema al interior del Estado.

3. Una vuelta de página en la historia del Riachuelo: el fallo Mendoza como punto de partida para una nueva institucionalidad

Al dictar competencia originaria el 20 de junio de 2006, la Corte Suprema impuso requerimientos a dos grupos de actores. Por un lado, les exigió a las empresas denunciadas que en un plazo de treinta días elaboraran y entregaran un informe acerca del tipo y cantidad de líquidos que vertían al río, así como los sistemas de tratamiento de los que disponían y si contaban con seguros ambientales. Por otro lado, conminó al Estado nacional, a la provincia de Buenos Aires y a la ciudad de Buenos Aires a presentar un plan integral de saneamiento para la cuenca Matanza-Riachuelo que, de acuerdo a la Ley General de Ambiente nº 25.675, contemplase:

1. Un ordenamiento ambiental del territorio.

2. El control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, de modo tal que "[se asegure] el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, [se posibilite] la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, [se garantice] la mínima degradación y

[24] Véase el capítulo 1 para algunas reflexiones conceptuales sobre las causas estructurales.

desaprovechamiento, y [se promueva] la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable", según prevé el Artículo 10 de la ley nº 25.675.

3. Un estudio de impacto ambiental de las cuarenta y cuatro empresas involucradas (y en caso de no haberlos, que se les requiera en forma inmediata).

4. Un programa de educación ambiental.

5. Un programa de información ambiental pública a todo el que la requiera, especialmente los ciudadanos del área territorial involucrada (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2006).

Asimismo, a partir de una solicitud por parte del Defensor del Pueblo de la Nación y las organizaciones que habían colaborado en la producción de los informes sobre el Riachuelo, la Corte Suprema incorporó a algunos de estos actores como terceros en la causa. A raíz de que la Constitución Nacional los proveía de la legitimidad para accionar frente a daños ambientales colectivos, el tribunal evaluó el grado de adecuación de sus estatutos y aceptó la inclusión de la propia Defensoría 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 (Merlinsky, 2013: 104). Estas instituciones conformaron un órgano que luego se llamaría "Cuerpo Colegiado", cuya finalidad sería el control de los avances en la ejecución de la sentencia, contribuyendo de este modo a la supervisión del accionar de los condenados y a su vez garantizando una cuota de participación de la sociedad civil en el proceso - mayoritariamente a través de organizaciones expertas[25].

El litigio conducido desde la cúspide del Poder Judicial se caracterizó a su vez por la innovadora decisión de llamar a audiencias públicas que expusieran ante los ojos de la sociedad los grados de acatamiento a las condenas por parte de los condenados. Las cuatro convocatorias realizadas entre 2006 y 2007 escenificaron el proceso judicial y visibilizaron ante la sociedad y los medios de comunicación cómo la Corte Suprema, desde su papel de organizadora, exigía informes

[25] Por motivos que se analizarán en los próximos capítulos, resulta importante adelantar aquí que los afectados por la implementación de la sentencia –inclusive los denunciantes originales– no fueron incorporados como actores intervinientes en el proceso judicial. Su capacidad de acceso e incidencia en el expediente se vio supeditada a la eventual mediación de determinados actores legalmente autorizados.

sobre los niveles de avance en la elaboración y la ejecución del plan de saneamiento (Merlinsky, 2013: 106)[26].

En efecto, el gobierno nacional dio un paso institucional sustantivo en 2007, cuando logró la aprobación parlamentaria del proyecto de constitución de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar), integrada por la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y el gobierno nacional. Este organismo, que apuntaba a construir una capacidad de articulación interjurisdiccional y estaba dotado de potestades ejecutivas sobre el territorio, se convertiría de allí en adelante en el principal interlocutor del Poder Judicial. En la medida en que la mayoría de los estudios sobre la situación de la cuenca ligaban los fracasos de los intentos de saneamiento previos a la falta de coordinación entre los gobiernos competentes, la creación de este ente apareció como un salto significativo hacia la formulación de un plan con posibilidades de éxito. No obstante, el tribunal evaluó que los avances en lo concerniente a la realización de un diagnóstico y el trazado de una hoja de ruta habían sido escasos y deficientes:

> Con relación al plan integral para el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo presentado por la parte demandada se han realizado audiencias y dictámenes que evidencian deficiencias que este Tribunal debe tener en cuenta. 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. Por otro lado, la eficacia en la implementación requiere de un programa que fije un comportamiento definido con precisión técnica, la identificación de un sujeto obligado al cumplimiento, la existencia de índices objetivos que permitan el control periódico de sus resultados y una amplia participación en el control (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008: 15).

Bajo el amparo de estos argumentos, el 8 de julio de 2008 el tribunal dictó una sentencia por prevención y recomposición que, mientras dejó pendiente la definición de la reparación del daño ambiental colectivo[27] y se declaró incompetente en lo referido a los reclamos individuales, determinó tres objetivos en relación a la recomposición y prevención de daños futuros: 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos); y 3) la prevención de daños con

[26] En *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*, Leticia Barrera (2012) realiza un interesante análisis sobre el funcionamiento cotidiano de la Corte Suprema, inclusive sobre la etapa de audiencias públicas por la causa Riachuelo.

[27] Este aspecto de la sentencia no ha sido retomado por la Corte Suprema desde aquel entonces.

suficiente y razonable grado de predicción (Corte Suprema de Justicia, 2008: 16). A su vez, brindó indicaciones expresas en materia de: a) información pública, b) contaminación de origen industrial, c) saneamiento de basurales, d) limpieza de los márgenes del río, e) expansión de la red de agua potable, f) desagües pluviales, g) saneamiento cloacal, y h) un plan sanitario de emergencia.

Esta sentencia abría una nueva etapa en la que era explícita la disposición del tribunal a determinar objetivos, plazos de cumplimiento y lineamientos que, aunque consistían en contenidos mínimos y generales, mostraban una voluntad de que se alcanzasen resultados por medio de la demarcación de tiempos y vías de acción[28]. 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.

La primera y principal respuesta de la Acumar a los requerimientos de la Corte Suprema fue la formulación de un Plan Integral de Saneamiento Ambiental que, tras sucesivas reformulaciones –en base a indicaciones de la justicia–, acabó tomando forma definitiva en 2010. A lo largo de sus 636 páginas, el documento recogió los objetivos y señalamientos planteados por el máximo tribunal y operativizó los mandatos traduciéndolos y transformándolos en catorce líneas de acción: a) sistema de indicadores; b) sistema de información; c) fortalecimiento institucional de Acumar; d) ordenamiento ambiental del territorio; e) educación ambiental; f) plan sanitario de emergencia; g) monitoreo de la calidad del agua, sedimentos y aire; h) urbanización de villas y asentamientos precarios; i) expansión de la red de agua potable y saneamiento cloacal; j)

[28] En el Considerando 15, la Corte Suprema indicó que "la recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces [...]. El objeto decisorio se orienta hacia el futuro y fija los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración. De tal modo, el obligado al cumplimiento deberá perseguir los resultados y cumplir los mandatos descriptos en los objetivos que se enuncian en la presente, quedando dentro de sus facultades la determinación de los procedimientos para llevarlos a cabo" (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008: 14). Asimismo, el fallo impuso plazos oscilantes entre un mes y un año para el cumplimiento de algunas de las disposiciones indicadas.

desagües pluviales; k) limpieza de márgenes; l) contaminación de origen industrial; m) saneamiento de basurales; n) Polo Petroquímico Dock Sud.

A partir de entonces, el Plan Integral de Saneamiento Ambiental se convirtió en la brújula del proceso de recomposición de la cuenca Matanza-Riachuelo. Sus ejes sintetizaban baterías de políticas públicas cuyo diseño e implementación no estarían en su totalidad bajo la égida de la Acumar sino que, en algunos casos, serían delegadas a autoridades específicas. Así, tareas como 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[29]: 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–.

El hecho de que se creara *ad hoc* un organismo coordinador para dar cumplimiento a las órdenes judiciales no implicó, empero, que la Corte Suprema se desentendiera de la sentencia. Por lo contrario, ésta designó a un juez de primera instancia –Luis Armella, titular del Juzgado Federal del partido de Quilmes– como responsable de controlar y conducir la ejecución del fallo, iniciándose bajo su ala una etapa en la cual el máximo tribunal buscaría garantizar el cumplimiento de sus mandatos a partir de la adopción –por delegación– de un rol dinamizador de las instituciones políticas.

Como sostiene Merlinsky, a partir de la ejecución de la sentencia, el conflicto por el saneamiento de la cuenca sufrió una transformación: la tensión central se ubicó en la relación entre el Poder Ejecutivo, que debía llevar adelante las políticas ambientales, y el Poder Judicial, que además de vigilar su cumplimiento comenzó a proponer medidas ante la ausencia de avances efectivos (2013: 159).

Los primeros años del juez Armella se caracterizaron por la exigencia de informes periódicos a las autoridades políticas, así como por la convocatoria a audiencias que colocaban sobre la mesa los niveles de avance en el saneamiento. Sin embargo, ante los escasos progresos, en una resolución de 2010 la Corte Suprema habilitó al juez de ejecución a la "[adopción de] las

[29] Recordemos que la sentencia de 2008 de la Corte Suprema condenó a la ciudad de Buenos Aires, a la provincia de Buenos Aires y al Estado nacional.

medidas necesarias para el inmediato y eficaz cumplimiento de la sentencia" (Resolución 10/08/2010).

Desde aquel entonces, Armella adoptó la práctica de imponerle a funcionarios tales como el propio presidente de la Acumar el pago de una multa diaria por los incumplimientos, la cual debía ser afrontada con su patrimonio personal. Pero además, el juez comenzó a insertarse de modo más decisivo en el proceso de implementación. 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 (Merlinsky, 2013: 163). Asimismo,

> "En marzo de 2011 exigió que se unificara la provisión de agua y saneamiento […] a través de un solo prestador; en mayo del mismo año intimó a la realización de un plan único de transporte para la cuenca Matanza-Riachuelo. Sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos, dictó una resolución señalando que era necesario superar el 'modelo de los rellenos sanitarios' y propuso alternativas de gestión para la disposición de los residuos a escala municipal. De esta manera, su accionar se fue ampliando hasta alcanzar una escala incluso mayor que la de la cuenca, y que involucró medidas que claramente tienen que ver con decisiones estratégicas a escala metropolitana" (Merlinsky, 2013: 164).

El accionar de Armella ponía paradigmáticamente en cuestión las fronteras entre el ejercicio de la justicia y la ejecución de políticas públicas. Su seguimiento pormenorizado de las diversas etapas del proceso de saneamiento, el establecimiento de penalidades ante la falta de cumplimiento de sus indicaciones y su involucramiento en la definición de los modos y plazos bajo los que se debía actuar con el fin de acatar la sentencia comenzarían a generar tensiones significativas entre los actores implicados. En particular, la ventana de conflicto abierta por su orden de apertura de un camino ribereño expresaría de modo ejemplar los dilemas de esta causa estructural.

***

En este capítulo hemos examinado el proceso de emergencia de la "causa Mendoza". Caracterizada por entrelazar altos grados de riesgo ambiental con la vulnerabilidad social de

sus habitantes, la cuenca Matanza-Riachuelo fue históricamente objeto de olvidos, desaprensión y negligencias. Sin embargo, la denuncia presentada por un grupo de vecinos en el año 2004 derivó en una nueva etapa a partir de que la Corte Suprema declarara su competencia originaria y dictara sentencia contra todos los gobiernos con jurisdicción sobre el territorio, exigiéndoles la mejora de la calidad de vida de la población, la recomposición del ambiente y la prevención de daños. El fallo expresaba la creciente tendencia a la judicialización de las políticas y los conflictos, pero a su vez respondía a una crisis del propio máximo tribunal y a una puesta en agenda de la cuestión ambiental a nivel nacional. Sobre todo, la causa exhibiría las capacidades de la justicia en materia de producción de políticas: la sentencia no sólo derivó en cambios institucionales (en particular, la creación de una autoridad de cuenca) sino que abrió un campo de tensiones a partir del nombramiento de un juez de ejecución que se involucró en los modos de acatamiento a las órdenes judiciales.

CAPÍTULO 3

ENTRE LA NECESIDAD DE SANEAR Y EL DERECHO A HABITAR. LA EMERGENCIA DEL CAMINO DE SIRGA COMO PROBLEMA JURÍDICO

Los objetivos delineados por la Corte Suprema en su fallo de julio de 2008 contaban con altos grados de generalidad. Al sentar grandes pautas pero no marcar con precisión una hoja de ruta a seguir para garantizar su cumplimiento, el tribunal dotó al juez de ejecución Luis Armella de una tarea de carácter contingente. Se trataba la suya de una labor interpretativa que, siguiendo a Azuela (2006: 122), constituye una conocida dificultad en la práctica del derecho: una de las invenciones del pensamiento jurídico de los siglos XVIII y XIX fue la del juez autómata, según la cual las leyes, inspiradas por la razón, serían tan perfectas que no sería necesario ningún tipo de esfuerzo de interpretación. Y aunque a la hora de aplicar la ley aparecen indefectiblemente situaciones para las que no existen dispositivos claramente aplicables, esta idea aún ronda en el imaginario de la cultura jurídica, que tiende a negar el carácter indeterminado del derecho.

Como afirman Azuela, Melé y Ugalde (2015), no es posible anticipar con absoluta certeza cuáles serán los resultados de una decisión jurídica ni cuáles serán sus efectos: una solución que puede parecer definitiva en los términos del derecho puede tener un impacto limitado al trasladarse a las relaciones sociales, o bien convertirse en fuente de nuevos problemas y conflictos. En efecto, lejos de ser un conjunto de textos estáticos listos a ser aplicados, el derecho es, por lo contrario, dinámico y polivalente. En otras palabras, la "textura abierta" del derecho es en sí el origen de numerosas indeterminaciones; y dado que la naturaleza del lenguaje jurídico deja un margen de maniobra a los jueces para interpretar la regla, resulta difícil anticiparse a los efectos jurídicos de una acción o prever los resultados de una medida judicial.

En definitiva, el derecho es esencialmente un discurso; y, como todo lenguaje, "el lenguaje del derecho es polisémico, a pesar del esfuerzo de sus operadores y de los legisladores para asegurar que cada nuevo dispositivo, sea una norma técnica o la proclamación más solemne de un derecho humano, tenga un sentido unívoco" (Azuela, Melé y Ugalde, 2015: 7, traducción propia). Dicho de otro modo, en lugar de ser producto de un conjunto unívoco y estable de significados fijos, el derecho es el resultado de un proceso de constante atribución de sentido a las normas y los principios. Y por lo tanto, su puesta en práctica requiere una operación

intelectual condicionada por factores ideológicos, valorativos y extranormativos (Arcidiácono y Gamallo, 2014: 53).

De aquí la contingencia de la ejecución del fallo: más que desentrañarlo correctamente, la cuestión para el juez era cómo construir argumentos y definiciones, al no bastar la sentencia ni las leyes que lo fundamentaban –sobre todo la Ley General de Ambiente– para resolver mecánicamente el problema que el máximo tribunal se había propuesto solucionar (Azuela, 2006: 123). La ejecución requería una tarea de traducción (Callon, 1986) o *transcodage* (Lascoumes, 1996), es decir, la puesta en relación de dos universos sociales imbricados pero ciertamente diferenciados: el de los expedientes y el de las políticas ambientales. Así, la implementación judicializada de las medidas de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo daría comienzo a un proceso de pujas entre múltiples actores –arbitrado por el juez Armella– para determinar el significado, los alcances y las vías que tomaría el fallo del máximo tribunal al territorializarse bajo la forma de una batería de políticas públicas.

Sin embargo, en la implementación de una sentencia de semejante complejidad no escasearían los desafíos –ni, como veremos luego, las oportunidades–. Si recuperamos la propuesta de Puga (2013: 51) y entendemos la causa Riachuelo como un *caso policéntrico* cuya estructura se asimila a la de una telaraña –en la cual todas las partes en conflicto están conectadas con las otras a través de múltiples intersecciones–, puede afirmarse que la labor del juez a cargo del fallo consistiría en ejercer tensiones sobre esa red de actores: principalmente, la Acumar, como articuladora del gobierno porteño, el provincial y el nacional –es decir, los condenados–, pero también otros que se verían involucrados a lo largo de la ejecución. Entre ellos, se hallaban empresarios industriales, compañías proveedoras de agua y saneamiento, los municipios ubicados en la cuenca y, claro está, los habitantes del territorio en cuestión –sobre todo los más directamente afectados por las políticas implementadas–. En este sentido, no puede sino anticiparse cómo, en la medida en que las acciones del juez repercutían sobre cada uno de esos puntos de conexión, sus decisiones no sólo se ramificarían sino que podrían generar efectos de alcances imprevistos.

Como señala Merlinsky (2013: 158), la delegación de la ejecución de la sentencia sobre el juez Armella fue uno de los pasos dados en pos de la producción de un ámbito judicial de dirección y control. Se trataba, en otras palabras, de "un lugar donde el poder de juzgar –mediante instrucciones precisas de cumplimiento obligatorio dirigidas hacia la administración pública– [iba] virando de rol, buscando incidir sobre quienes tienen el poder de actuar". A partir de

entonces, en el seno de dicho juzgado la recuperación ambiental de la cuenca se volvería el equivalente a informes de actuación, monitoreo de resultados y sanciones a los funcionarios incumplidores. Según Azuela (2006: 133), era en esa instancia donde se definiría el significado práctico del derecho ambiental:

> "Ese significado se construye en el contexto de los procedimientos jurídicos, ya que por medio de ellos se hacen efectivas las condiciones que restringen, al tiempo que posibilitan, las soluciones que realmente están al alcance de los participantes. Estas condiciones se hacen evidentes cuando observamos el modo en que los procedimientos redefinen (filtran, seleccionan, recrean) los problemas ambientales que son llevados al mundo del derecho".

La orden de relocalización de los miles de habitantes de los bordes del Riachuelo, surgida a raíz de la disposición de la Corte Suprema de que se realizase una "limpieza de márgenes" del río, fue uno de los mejores ejemplos de las imprevisibilidades generadas por la concatenación de interpretaciones y decisiones, y se convertiría en uno de los principales conflictos del proceso abierto por la Corte Suprema.

Un año después de la sentencia, Armella dio el primer paso para poner en práctica la indicación del máximo tribunal: en una resolución del 7 de julio de 2009, trajo a colación el Artículo 2639 del Código Civil recordando la obligación por parte de los propietarios de zonas ribereñas de dejar una calle o camino público de 35 metros hasta la orilla. En la época de su redacción (hacia el año 1871), esta normativa apuntaba a garantizar una franja de libre circulación –un "camino de sirga"– que posibilitase el acarreo de barcos desde las orillas de los ríos. Pero para cuando el juez la colocó sobre la mesa –casi 140 años después–, apenas era un constructo jurídico, pues distaba de ser la realidad de las vías navegables de la Argentina. No obstante, esta vieja noción, poco utilizada por los jueces y juristas, se volvería su principal herramienta para definir y dinamizar la "limpieza de márgenes" del Riachuelo.

En efecto, las sucesivas resoluciones de Armella fueron dotando al "camino de sirga" de nuevos significados. El 28 de marzo de 2011, tras reconocer que "desde la aparición de los barcos a motor [aquel] fue variando su finalidad" y remarcar que "la legislación no lo ha derogado, encontrándose en la actualidad plenamente vigente", el juez le imprimió a esta noción un giro ambiental. Afirmó que este instrumento "[encuentra] su norte no sólo en lo atinente a la navegación, sino también en la protección de las aguas, la biodiversidad, el ecosistema y, en definitiva, el medio ambiente en general" y aseguró que obedece, al fin y al cabo, a la "satisfacción de la dignidad humana".

> Al Suscripto no le quedan dudas que su implementación debe ser aprovechada como un importante instrumento pro ambiental a lo largo de todo el frente costero; más aún en la prosecución de la presente ejecución de sentencia, que se constituye como un mega objetivo de carácter ambiental, cuyos cimientos encuentran sustento en nuestro derecho constitucional y las normas internacionales al respecto, erigiéndose como verdadero bastión para la protección no sólo del medio ambiente, sino también de la dignidad del ser humano (Res. 28/03/2011: 6).

En una resolución del 27 de abril del mismo año, Armella ahondaría en sus argumentos en una búsqueda de justificar la validez e importancia de este instrumento jurídico para la causa Riachuelo. El juez ligaría el camino de sirga a la necesidad de una "planificación seria y comprometida con el porvenir, que deje de lado el facilismo de diseñar las obras pensando sólo en el hoy, desentendiéndose del futuro", y resaltaría que "la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo se [debe convertir] en una zona accesible y aprovechable para los ciudadanos […], con fluidez en el tránsito y de apreciable belleza ecológica y arquitectónica, apta para la recreación y el disfrute, dejando de ser así, definitivamente, el patio trasero de la casa donde se tiran los desechos". En este sentido, advertiría a los condenados que

> "al recuperarse la zona, se valorizará la misma haciendo que el sector privado se interese en ella fomentando así la inversión –siempre que se les dé las posibilidades e incentivos indispensables–, convirtiendo la zona en un lugar de visita y recreación (como lo es el caso de Puerto Madero o ciudades de otros países, como el Sena o el Rin). Más aún, es en ese entendimiento que las obras, acciones y planificaciones antes apuntadas, a futuro seguramente se convertirán en una fuente destacable y atrayente para el fomento del turismo local e internacional" (Res. 27/04/2011: 7)[30].

A su vez, en uno de los pasajes que le ganarían el mote de excéntrico y grandilocuente por parte de diversos actores implicados en la causa, el juez afirmaría que la ejecución de la sentencia debía realizarse "pensando en una Argentina grande y con proyección de futuro, como lo hizo la clase dirigente de fines del siglo XIX y principios del XX". Recordando la época de auge del país como exportador de materias primas, diría que "a partir de 1880 nuestra República ingresó de lleno en un proceso de transformación de características notables […], de apertura al mundo, de cosmopolitización, donde la arquitectura acompañó de manera destacable", y destacaría que "a más de 100 años de aquella gesta infraestructural […], el plan de obras a implementarse en

[30] Como se verá en los próximos capítulos, estas afirmaciones probarían tener visos de realidad y se convertirían a su vez en fuente de rumores respecto de las intencionalidades de las resoluciones judiciales ligadas a la apertura del camino de sirga.

la Cuenca [deben] convertirse en un verdadero aporte al Bicentenario de la independencia de la República, digno de ser imitado".

> Lo dicho aspira a sentar la postura de cómo pretende esta Judicatura se realicen las obras finales a lo largo del denominado "camino de sirga", esto es, no se busca especificar las obras a implementar, lo cual queda dentro del ámbito de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, pero sí dar las pautas indispensables para que las mismas sean acordes al fin pro ambiental que esta ejecución de sentencia exige, y más aún al anhelo que nuestro país espera. Así, el diseño del mentado proyecto no podrá de ninguna manera obviar la variable de la sustentabilidad ambiental ni los aportes indispensables que en el presente procure disminuir de manera pronunciada la contaminación del ambiente, a saber, la provocada por sustancias tóxicas (como las emanadas de los automóviles y la actividad industrial), por el ruido, la depreciación arquitectónica, y demás (Res. 27/04/2011: 7).

Armella destacaba que no era tarea del Poder Judicial determinar las obras a implementar para dar existencia real al camino de sirga, pero lo cierto es que sus mandatos avanzaban en esa dirección y reñían con las potestades del Poder Ejecutivo. De hecho, ¿dónde se hallaba la frontera entre garantizar el cumplimiento de una condena y establecer los lineamientos de las políticas públicas que le darían curso? A lo largo de sus resoluciones, el juez remarcaba qué entendía jurídicamente por camino de sirga y a su vez, con ello, generaba encuadramientos históricos, producía definiciones políticas, graficaba paradigmas de desarrollo urbano y plasmaba cosmovisiones sobre el significado de la causa Riachuelo en su conjunto. De este modo, la vieja normativa del Código Civil cobraba en sus escritos nuevos sentidos: de su finalidad relativa a la navegabilidad se viraba hacia una utilidad en términos de política ambiental[31].

Desde su punto de vista, el sendero ribereño era una condición *sine qua non* para una transformación estructural y perdurable de la cuenca cuyos efectos redundarían en oportunidades inmobiliarias y de esparcimiento, mejoras paisajísticas y una mayor "dignidad humana". Pero al mismo tiempo, Armella lo entendía como necesario en función de las tareas de saneamiento que apremiaban en lo más inmediato. Durante una entrevista, ante mi pregunta respecto de cómo y por qué el mandato de "limpieza de márgenes" había derivado en su orden de abrir el camino de sirga, el juez respondería que sus actos están ceñidos por las reglas del

[31] Debe recordarse cómo, según argumenta Santos (2009), la retórica no sólo es un componente estructural del derecho sino también una estrategia clave en la toma de decisiones. Toda posición jurídica –afirma el autor– implica determinados niveles de uso de este recurso, ya que la justificación requiere de una capacidad de persuadir, fundada a su vez en el potencial argumentativo de secuencias y artefactos verbales y no verbales aceptados como válidos por determinado grupo social (Álvarez Ruiz, 2016).

derecho y los marcos de la Constitución Nacional, y que, por ende, toda decisión suya debía atenerse a la legislación; en este sentido, si bien no rehuía a cierta arbitrariedad, la elección del susodicho artículo del Código Civil se adecuaba al mandato de la Corte Suprema. Pero a su vez argumentaría que se trataba de una medida técnicamente indispensable para llevar adelante el saneamiento de la cuenca en su totalidad: *"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"*[32] [33]. Ahondando en su visión del proceso, afirmaría que *"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"*. Como comenzaría a evidenciarse luego, la construcción del camino de sirga en la cuenca Matanza-Riachuelo no podía disociarse de su construcción conceptual en las resoluciones judiciales ni del estilo que le daría el propio juez al ejercicio de su rol.

En adelante, este capítulo se divide en cuatro partes, englobadas por el objetivo de examinar las diversas aristas de la construcción jurídica del problema de las relocalizaciones, las controversias suscitadas en torno a ella y los pasos iniciales dados en pos de su materialización. En función de este propósito, en primera instancia se describirá la mirada del juez acerca de la geografía de la ribera y se señalará cómo, a partir de la misma, el gobierno porteño eliminó los "obstáculos" del camino de sirga por medio de desalojos intempestivos. Veremos que su proceder, caracterizado por la falta de garantías y una metodología de hechos consumados, se sustentaba en la carencia de directivas judiciales y, en definitiva, en la labilidad de las definiciones jurídicas.

En segundo lugar, se examinarán los modos en que, a partir de la intervención de un organismo de defensa pública –la Defensoría General de la Ciudad–, iniciaron los primeros debates jurídicos en torno a los desalojos. Veremos cómo esta entidad antepuso argumentos sustentados en los derechos económicos, sociales y culturales para denunciar la ilegalidad del accionar del

[32] Las citas ligadas al juez Armella corresponden a una entrevista realizada el 6 de noviembre de 2017. Sin embargo, a pedido del entrevistado la conversación no fue grabada, razón por la cual las frases a él atribuidas fueron reconstruidas *a posteriori* con la mayor fidelidad posible.

Aunque el resto de las entrevistas citadas en esta tesis fueron registradas con grabador, no por ello se está más a salvo de la "ilusión positivista" que hace de esos dispositivos un "cofre sagrado donde se cree poder conservar las 'representaciones', 'creencias' y 'valores' de la gente, para ser, entonces, examinadas y reproducidas de manera incontestable" (Quirós, 2011: 36). Más bien, aquí considero que el vínculo entre *los hechos* y *lo que se dice de los hechos* exige una tarea de reflexión continua, de acuerdo a los propios límites inherentes a la construcción de conocimiento científico.

[33] Las citas entrecomilladas y en itálicas constituyen fragmentos de entrevistas realizadas a propósito de esta tesis.

gobierno y, por medio de un recurso de amparo, reclamó la definición de un procedimiento para la sustanciación de los futuros pasos hacia la apertura del camino de sirga.

En tercer lugar, tras abordar las limitaciones en las que se halló la entidad de defensa pública a la hora de realizar presentaciones ante la justicia, se indagará en las reglas *ad hoc* que se conformaron para la tramitación de la causa. Se describirán las posiciones y capacidades de los actores involucrados jurídicamente en el proceso, y cómo los mecanismos establecidos generaron un punto de partida desfavorable para los afectados en la medida en que fueron excluidos del expediente, dificultándose así su aptitud para observar e impugnar las etapas de ejecución[34].

Finalmente, se contrastará la concepción sobre el ejercicio del derecho que subyacía en las decisiones del juez Armella con los principios ordenadores y estrategias de la Defensoría General de la Ciudad. Según se verá, este organismo basaba su actuación en la reivindicación de los derechos económicos, sociales y culturales, dándose como principal tarea la búsqueda de reconocimiento de su carácter operativo y por ende exigible.

1. Los primeros efectos territoriales: el desalojo de los "sueltitos" y la "recuperación del espacio público"

En su citado pronunciamiento de 2009, Armella recuperó dos indicaciones del fallo de la Corte Suprema y se las reiteró a los condenados. En primer lugar, exigió a la Autoridad de Cuenca la realización de una "desratización, limpieza y desmalezado" de esta zona, así como la definición de plazos de cumplimiento, presupuestos y actores responsables. En segundo lugar, ordenó la ejecución de obras para "transformar toda la ribera en un área parquizada". Amparándose en el

[34] Valga anticipar aquí un problema que se desarrollará progresivamente a lo largo de este capítulo y los que siguen. De acuerdo a la sentencia de la Corte Suprema, los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo eran (genéricamente) la población perjudicada por la degradación ambiental, aquella cuya calidad de vida debía ser mejorada. La condición de "afectados", mientras tanto, fue construida por los propios pobladores del camino de sirga por medio del conflicto, una vez que el fallo fue puesto en marcha por un juez de ejecución y tomaron noción de sus implicancias.
Sin embargo, los afectados no habían sido reconocidos como actores procesales en el fallo del máximo tribunal, y por ende no contaban con capacidad de intervenir en el curso del expediente. Es decir que mientras la justicia los reconocía como titulares de derechos a ser garantizados, ellos (y sus defensores) pujarían por demostrar que antes que afectados por la contaminación, estaban afectados por una sentencia cuya ejecución contrariaba sus intereses.

Código Civil, señaló que el sendero a la vera del río debía ser de un ancho de 35 metros y que, a los fines de su apertura, debían removerse todos los "obstáculos" en su trayecto.

Claro está, luego de siglos de crecimiento urbano a lo largo de la cuenca Matanza-Riachuelo, lejos estaban los bordes del río de estar vacantes. Se hallaban allí basurales, fábricas, edificios abandonados y, sobre todo, viviendas precarias pertenecientes a villas y asentamientos que con el correr de las décadas se habían expandido hasta los taludes del río. Pero la existencia de población en situación de riesgo ambiental y vulnerabilidad habitacional no formó parte del diagnóstico inicial a partir del cual la Corte Suprema emitió su fallo. De hecho, el desconocimiento jurídico de esta realidad había conducido a que el mandato de generar un "área parquizada" a la vera del río estuviera inserto bajo el ítem "limpieza de márgenes" del expediente judicial, como con ironía lo recuerda Luciana Freire, una abogada implicada en la causa como integrante de la Defensoría General de la Ciudad[35]:

> "*[Lo que] sabían era que había barcos, autos, basura. Para mí va con esto, lo más burdo de lo ambiental, la basura en el margen del río. Ahora, que el 90% de las villas de Buenos Aires den al Riachuelo, yo creo que nadie se lo había puesto a pensar. Que sacando bolsitas de basura iban a encontrar a… 15 mil personas […]. Todo se manejaba en el expediente de 'limpieza de márgenes': limpiando los márgenes, en ese expediente, advierten que había gente. Te lo juro que no es una metáfora […]. Y ahí la respuesta que encontró Armella es esta figura jurídica del camino de sirga*".

Una de las decisiones que caracterizaron la labor del juez de ejecución fue la conformación de un equipo de funcionarios judiciales que, en ocasiones encabezados por él mismo, estuvieron encargados de supervisar en el terreno el cumplimiento de sus mandatos y de corroborar presencialmente los datos presentados por los condenados. En la siguiente resolución, en la que se vuelcan los resultados de una inspección ocular, se puede observar cómo Armella se topa sorpresivamente con viviendas sobre la ribera del Riachuelo tras haber ordenado la eliminación de "obstrucciones":

> Se divisó una vivienda lindera al margen del río […], y llegando al puente denominado Barracas Peña o Ferroviario de la línea Roca se visualizó otra habitación de similares características a las mencionadas […]. Asimismo, en la continuación de la inspección se advierte la imposibilidad de continuar –ya sea a pie o en vehículo– la recorrida por la ribera del Riachuelo debido a la inexistencia del camino e interferencias de establecimientos privados y asentamientos, todo lo cual se repite en distintas áreas de la Cuenca hídrica. A la altura del meandro de Brian se logra ingresar a la ribera por camino alternativo del lado de Provincia visualizándose del lado de la CABA [Ciudad

[35] El nombre de la mayoría de los entrevistados en esta tesis ha sido modificado a los fines de preservar su anonimato.

> Autónoma de Buenos Aires] un gran asentamiento emplazado en la margen con gran cantidad de sedimentos y chatarras casi sobre el espejo de agua (Res. 13/12/2010: 2)[36].

Pero la exigencia de apertura del camino de sirga ya se había dictado y, lentamente, las tareas ya se estaban poniendo en marcha. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en tanto autoridad a cargo del reordenamiento del territorio ribereño en dicha jurisdicción, comenzó a dar sus primeros pasos hacia el cumplimiento de la sentencia sin indicaciones respecto de cómo proceder, contando de este modo con amplios márgenes de interpretación y acción.

Mapa 2. Zonas del camino de sirga ocupadas por viviendas en el margen porteño de la ciudad de Buenos Aires.



El Pueblito, Villa 21-24, Magaldi, Villa 26 y Luján son los cinco barrios que se extendían hasta la ribera del Riachuelo al emitirse la orden de apertura del camino costero. Los pequeños puntos rojos que indican "Cno. de sirga" representan a los "sueltitos".

Fuente: Diario Clarín.

El asentamiento Magaldi es uno de los tantos que, para el momento en que la Corte Suprema dictó su sentencia, se situaba en las mismísimas orillas del Riachuelo. La toxicidad del agua, el aire y las tierras donde se asentaba no habían sido impedimento para que 113 familias –casi 400 personas– sin otras opciones lo construyeran e hicieran de él su lugar de residencia. Arribados en su mayoría como consecuencia de situaciones de precariedad habitacional previas –como haber sido desalojados de sus viviendas anteriores, o haberse hallado en la incapacidad de continuar pagando sus alquileres–, los residentes de este barrio eran fieles exponentes de cómo la desigualdad social y la creciente crisis de vivienda en la principal ciudad del país tendían a confluir con los más riesgosos contextos ambientales.

[36] Se denomina "meandro de Brian" a una curva pronunciada en el Riachuelo al margen de la cual se sitúa la Villa 21-24. En el Mapa 2 (y luego con fotografías en el capítulo 5) se lo podrá apreciar gráficamente.

El 21 de abril de 2010, en respuesta a los dictados del juez Armella, el Ministerio de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Buenos Aires hizo llegar a los habitantes de Magaldi cédulas de notificación que, amparándose en la causa Mendoza, solicitaban "la liberación del camino de sirga, correspondiente a la ribera del Riachuelo". Como relata Adrián Pagani, abogado de la Defensoría General de la Ciudad, *"les daban 48 horas […] para desocupar sus casas [pero] era una contradicción en sí misma, porque [los] iban a dejar en una peor situación que en la que ya estaban para mejorar su calidad de vida"*. La "mejora de la calidad de vida" de los habitantes de la cuenca había sido planteada como uno de los tres objetivos principales en el fallo de la Corte Suprema dos años antes, pero el gobierno se prestaba a efectivizar los desalojos sin construir consensos con los principales afectados por la causa ni velar por sus derechos constitucionales, aquellos que diversos organismos públicos se encargarían de poner en debate por medio de recursos administrativos y judiciales contra el accionar oficial.

Pero a la vera del Riachuelo no se hallaban solamente barrios como Magaldi –que, amén de su precariedad, consistían en conjuntos más o menos extendidos de casas–, sino también viviendas aisladas, dispersas a lo largo del zigzagueante río y ubicadas en los rincones formados entre galpones, puentes y basurales. Sobre todo hechas de chapa y cartón u otros materiales improvisados, en ellas habitaban familias expulsadas del mercado inmobiliario formal que, en la mayoría de los casos, apenas sobrepasaban las necesidades básicas para la supervivencia. Despojados no sólo de recursos económicos sino también de capital social y capacidad organizativa, cuando la orden de "eliminación de obstáculos" del camino de sirga llegó a sus puertas y se insertaron en la causa Riachuelo, pasaron a ser conocidos informalmente como los "sueltitos"[37]. Así se referiría Darío, abogado de la Defensoría General de la Ciudad, al modo en que fue llevado a cabo su desalojo:

> *"La lógica fue […] empezar a desalojar primero algunas casas que estaban sueltas […]. Un día se levantaban y les demolían la casa, la metodología era esa. Venían con las máquinas y les tiraban la casa abajo […]. Ni siquiera les daban preaviso, porque si les daban preaviso tenían margen para moverse […]. A los ranchos los tiraban abajo con las manos, iban veinte personas y… Era una situación súper violenta, porque los dejaban en la calle […]. Era lo más fácil, no había ningún tipo de organización y ningún tipo de resistencia posible. Iban, tiraban abajo, se iban. Simple"*.

[37] Como señala Carman (2017: 83), la liberación del camino de sirga en la ciudad de Buenos Aires se estructuró bajo la forma de un *degradé*: primero se removió a los "sueltitos", luego a las villas de variable tamaño y organización interna (Luján, Magaldi, El Pueblito) y finalmente a las de mayor magnitud y politización: la Villa 26 y la Villa 21-24. Volveremos sobre este punto en el próximo capítulo.

Tanto en el caso de Magaldi como en el de los "sueltitos", el Gobierno de la Ciudad ofreció como única alternativa el otorgamiento de subsidios habitacionales, que apenas eran suficientes para un puñado de meses de subsistencia en una pensión o inquilinato. Como diría Darío, esta opción implicaba que "pasaban de tener una casa a no tenerla", razón por la cual en lugar de morigerar las situaciones de vulnerabilidad, la implementación de la sentencia acababa reproduciéndolas o incluso agravándolas, pues se sometía a la población ribereña a una erradicación violenta y forzosa que los dispersaba y quebraba sus redes de solidaridad.

La política de subsidios en la ciudad

En la ciudad de Buenos Aires, la política de subsidios fue ideada como respuesta a las situaciones de emergencia habitacional a mediados de la década de 1980. Según Arcidiácono y Gamallo, fueron creados como "prestaciones limitadas, de bajo monto, orientadas hacia circunstancias excepcionales" (2014: 194). Sin embargo, con el correr de los años, ante la creciente demanda social y la falta de una política de vivienda integral, abandonaron su carácter extraordinario y se volvieron una práctica recurrente.

Asimismo, de acuerdo a los autores, los subsidios no tardaron en ser sometidos a discusión judicial, especialmente una vez que el gobierno porteño intentó suspender su otorgamiento. A partir de 2001, la Defensoría General de la Ciudad presentó los primeros recursos de amparo ante la justicia local exigiendo que se sostenga su vigencia, y luego intensificó sus demandas hasta volverse uno de los principales asuntos de reclamo judicial en materia de política social. Así, "desde el segundo semestre de 2007 hasta fin de 2012, la [Defensoría] presentó 2176 recursos de amparo ante las distintas salas del [Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario] motivados por subsidios habitacionales (sobre un total de 2557 en dicho período". Como producto de este crecimiento, hacia 2012 "el 32% del presupuesto de subsidios habitacionales […] se destinaba a solventar erogaciones judicializadas" (Arcidiácono y Gamallo, 2014: 194)[38].

En una presentación ante la Corte Suprema, la Defensoría General de la Ciudad realizaría un racconto del desalojo de diversos grupos de "sueltitos", denunciando con ello la violencia de los procedimientos y el desamparo sufrido por los afectados *a posteriori*. El siguiente resumen de tres de los casos relevados por el organismo ilustra la metodología imperante en el accionar del Gobierno de la Ciudad así como la responsabilidad atribuida al juez de ejecución.

Familia Borjas y Linares

[Cuando] se procedió a desalojar las viviendas [...], el gobierno de la Ciudad ofreció

[38] El litigio relativo a la política habitacional no tardó en convertirse en una de las más relevantes tareas de la Defensoría, habiendo tramitado entre 2002 y 2017 cerca de 3500 reclamos por medio de acciones de amparo. Además de Arcidiácono y Gamallo (2011, 2014), la judicialización de la política habitacional de los últimos años ha sido analizada por otros autores como Bestard y Royo (2012); Bercovich y Maurino (2013) y González Castro Feijóo (2011).

> un pago de la cuota de $700 del subsidio del Programa para Familias en Situación de Calle. Se les dijo que si no aceptaban la cuota del subsidio en ese momento, firmando de conformidad, perderían el beneficio. No tuvieron asesoramiento letrado. Aceptaron. Las casillas fueron demolidas.
> No tuvieron tiempo de empacar sus pertenencias, hacer una mudanza, pensar alternativas -permanentes o transitorias-, sino que ese día [...] mudaron con apuro y por sus propios medios algunos muebles y pertenencias al patio de la casa de su madre y se acomodaron como pudieron todos al interior de la única vivienda.
>
> Familias Pereira y Sánchez Santa Cruz
> En la Av. 27 de Febrero y su intersección con la calle Pergamino [se hallaban dos casas precarias]. Según un informe del programa Buenos Aires Presente (BAP) en [ellas] vivían siete personas, incluyendo niños [...]. [En] el allanamiento [...] se destruyeron las casillas precarias en las que vivían, junto con el cartón que acopiaban como medio de subsistencia.
> No consta en el expediente que haya existido solución habitacional alguna para estas personas. No consta que los hayan consultado previamente sobre las alternativas de relocalización, ni que hayan contado con asesoramiento letrado para hacer valer sus derechos. No consta que los hayan escuchado siquiera. No consta que les hayan informado su derecho a recurrir la orden. La única constancia es un pedido de desalojo, y una orden de allanamiento efectivizada, con el acta respectiva. Luego de esta medida, estas siete personas quedaron en situación de calle.
>
> Juan De La Cruz y Juan Lezcano
> El Juez Federal de Quilmes [dispuso] remover los obstáculos que se ubican sobre el camino de sirga, y dar inmediata y efectiva ocupación al Estado [...].
> La casilla fue derribada. [...] Nuevamente no hubo instancia previa donde estas personas pudieran exponer sus necesidades y analizar diversas alternativas para su relocalización. No se les consultó previamente sobre la medida que se iba a ejecutar, no se les permitió interponer recursos jurídicos, ni contar con patrocinio letrado. Peor aún, cuando el Asesor Tutelar de Cámara de la CABA se interesó formalmente en su situación, el Juez Federal negó su participación, indicándole que esas personas debían dirigirse a la localidad de Quilmes para tener una entrevista con una Defensora oficial. Obviamente, esto no sucedió. El acceso a la justicia se vio así vulnerado.

En la medida en que escaseaban las directivas judiciales respecto de cómo debía conducirse el proceso y el foco jurídico no estaba colocado sobre el resguardo del derecho a la vivienda, el gobierno local actuaba sin ataduras. Tanto en el fallo como en su largo derrotero por los tribunales, la causa Riachuelo se tramitaba como afectación al derecho a la salud y al ambiente sano, pero las condiciones habitacionales de los millones de habitantes de la cuenca –y particularmente de los del camino de sirga– sólo aparecían de forma colateral. En efecto, los términos "erradicación" y "relocalización" eran utilizados indistintamente en las resoluciones de los magistrados, sin importar que se tratase del juez de ejecución o los propios integrantes

de la Corte Suprema (Chellillo *et al*., 2014a). En una resolución del 13 de diciembre de 2010, Armella afirmaría que

> A partir del 01-03-11 personal de este Juzgado se constituirá in situ […] a los fines de constatar la erradicación total y definitiva de todas las viviendas precarias y/o construcciones y/o materiales (chapas, maderas y demás) que se encuentren sobre el talud del río o zona de restricción establecida como "camino de sirga" […]. En el mismo sentido, corresponde que la ACUMAR ponga en conocimiento a […] los particulares que han avanzado sobre el ámbito del río, que deberán deponer su actitud invasora y egoísta de manera inmediata […]. No caben dudas que sólo a través de la recuperación del espacio público por parte del Estado podrán llevarse a cabo con eficiencia las acciones exigidas por nuestro más alto Tribunal de Justicia (Res. 13/12/2010: 7).

Como señala Azuela (2018: 13), cuando del mundo de los tribunales se trata, el diablo está en los detalles: éstos logran tener significativas implicancias para con los modos de ejecutar los fallos, ya que la lógica burocrática es un rasgo ineludible del sistema judicial y –según enseñó Weber– de la modernidad. La resolución de Armella, en su ambivalencia conceptual y su desentendimiento argumental respecto del destino de la población de la ribera, habilitaba al Gobierno de la Ciudad a que acoplase el cumplimiento de la condena a sus políticas y metodologías en las que contaba con mayor *expertise*. En aquella época, el presupuesto de vivienda se hallaba en franco descenso, el déficit habitacional se profundizaba, el mercado inmobiliario formal se destacaba por su desregulación y los desalojos se volvían cada vez más asiduos (Rodríguez *et al.*, 2011). Los operativos violentos y la represión policial en casos de ocupaciones de tierras[39] graficaban los abordajes que regían en aquel entonces en Buenos Aires, y anticipaban a su vez las consecuencias que tendría la sentencia para los habitantes del camino de sirga, un sendero que lentamente comenzaría a dibujarse en el mapa y en la costa del río.

2. Una acción de amparo en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de los afectados: el inicio de las controversias jurídicas

A principios de 2011, la Defensoría General de la Ciudad (en adelante, también "la Defensoría")[40] intentó torcer el rumbo de los acontecimientos. Tras haberse apersonado en las primeras demoliciones y presentar recursos para lograr que –cuanto menos– se le garantizase a

[39] Esta cuestión será retomada en el último capítulo.

[40] No debe confundirse la Defensoría (esto es, la Defensoría General de la Ciudad) con la Defensoría General de la Nación ni con el Defensor del Pueblo de la Nación. No obstante, se analizarán sus diferencias en las siguientes páginas.

los desalojados un subsidio habitacional temporal, el organismo interpuso una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como patrocinante de los habitantes del asentamiento Magaldi. Esta presentación, que sería conocida luego como "Pajares de Olivera" –por el nombre de la vecina que encabezó la lista de demandantes–, buscaba detener los procesos en curso y 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". A partir del reconocimiento de la legitimidad de la sentencia de la Corte Suprema, en ella se traerían a colación argumentos que dieron inicio a una de las primeras batallas judiciales en torno al cumplimiento de la orden del juez Armella.

Según la Defensoría, el proceder del Gobierno de la Ciudad en pos de la "liberación" del camino de sirga incurría en "malicias", "desprolijidades" e "ilegalidades", y evidenciaba la carencia de políticas públicas "respetuosas de los derechos humanos" para realizar los objetivos estipulados por el fallo del máximo tribunal (Defensoría General de la Ciudad, 2011: 2). De acuerdo al recurso de amparo, se corría el riesgo de que las acciones ligadas al saneamiento ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo riñeran directamente con el resguardo de los derechos de las personas más afectadas por la sentencia. Más aún, denunciaba que el accionar gubernamental "contrabandea[ba] una segunda intención": el desarrollo de políticas de vivienda expulsivas (Defensoría General de la Ciudad, 2011: 3). Para el organismo, la notificación de desalojo de los habitantes de Magaldi no sólo daba cuenta de "una gran falencia en materia de publicidad y participación de los afectados en la definición y realización de [una] política pública que los afecta", sino que ponía de relieve "una manifiesta voluntad […] de utilizar decisiones dictadas por un ajeno quitándose […] la responsabilidad sobre las medidas adoptadas, que tienen un objetivo diferente de aquel que las dictó" (Defensoría General de la Ciudad, 2011: 9). En otras palabras, al traducir sus mandatos en políticas vulneradoras de derechos, el Gobierno de la Ciudad contrariaba a la Corte Suprema, ya que 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). Por estos motivos, en el amparo se afirmaría que:

> "Cuando la Ciudad de Buenos Aires inicia un procedimiento judicial o administrativo con el objeto de desalojar a familias que están habitando sus inmuebles […] y no tienen otro […] donde habitar, el Estado ingresa en una esquizofrenia jurídica: por un lado afecta el derecho a la vivienda adecuada y por el otro tiene la obligación de respetarlo y garantizarlo" (Defensoría General de la Ciudad, 2011: 20).

Ahora bien, la Defensoría no hacía hincapié en aquellas "mínimas previsiones del derecho" y "estándares mínimos" basándose en intrincadas elucubraciones jurídicas sino en la vigencia de tratados internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales con jerarquía constitucional desde su incorporación a la Carta Magna en la reforma de 1994. En este sentido, se destacaba que el derecho a la vivienda se encuentra consagrado en acuerdos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todos explícitamente reconocidos en la Constitución Nacional. A su vez, remarcaba cómo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas había sido enfático en acentuar que "los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos", y que "cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias […] para que se proporcione otra vivienda" (Defensoría General de la Ciudad, 2011: 13).

En esta clave, se resaltaba la ausencia de un *procedimiento de implementación* de políticas públicas que fuera respetuoso de los derechos de los afectados, especialmente del derecho a la vivienda. Si los desalojos habían sido ilegales ello obedecía a que no se habían agotado exhaustivamente "todas las medidas y recursos para respetar el principio de radicación definitiva y de no regresividad" (Defensoría General de la Ciudad, 2011: 92)[41]. Al poner en juego una interpretación jurídica según la cual a los desalojados les correspondían viviendas permanentes de estándares iguales o superiores a las que serían demolidas, la Defensoría sentaba las bases para que los afectados por la resolución del juez Armella pudiesen reclamar su *relocalización* más que el mero otorgamiento de subsidios u otro tipo de soluciones transitorias.

Por otro lado, la presentación de la Defensoría alertaba sobre los efectos sociales de los desalojos, remarcando entre ellos "la descomposición del grupo familiar, la deserción o atraso escolar de los niños, el desarraigo y un empeoramiento y encarecimiento generalizado de las condiciones de vida". Por estos motivos, se fundamentaba en el texto que de no mediar un "procedimiento de ejecución […] que permita avanzar en los objetivos del fallo de la Corte

[41] En su Artículo 31, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires "reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado", para lo cual "resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios […] con criterios de radicación definitiva".

Suprema de una manera respetuosa de los derechos humanos" (lo cual constituiría "la *única* manera posible de leer las obligaciones emanadas del fallo"[42]), el accionar oficial acabaría profundizando el déficit habitacional de la ciudad de Buenos Aires y vulnerando derechos (Defensoría Genera de la Ciudad, 2011: 91).

Tal procedimiento de ejecución debía, en consecuencia, guiarse por "la más elemental lógica de trabajo" propia de un proceso de relocalización, que supondría cinco etapas: a) involucrar a la población afectada; b) definir una política pública tendiente a relocalizar las familias respetando sus derechos, especialmente su derecho a la vivienda y sus derechos conexos; c) construir el hábitat adecuado para dichas familias; d) relocalizar a las familias; y e) desocupar los inmuebles actuales. Todo proceder contrario –esto es, aquel sostenido hasta entonces por el Gobierno de la Ciudad– "habilita[ría] a sospechar que en realidad [la] falta de política no es una desidia, sino una política activa de expulsión planificada". Como conclusión, la Defensoría exigía que, hasta tanto no se elaborara un procedimiento "acorde a los estándares […] emanados del derecho local y del derecho internacional" (Defensoría General de la Ciudad, 2011: 2), se evitase la consumación de hechos institucionales que pudieran poner en riesgo los derechos de los afectados. 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.

3. Las reglas, competencias y actores del proceso. La exclusión de los afectados como punto de partida para el *desborde jurídico* del conflicto.

Cuando la Defensoría presentó la acción de amparo ante un tribunal del Poder Judicial de la ciudad de Buenos Aires, éste concedió el recurso y requirió la detención de los desalojos que estaba llevando a cabo el Poder Ejecutivo. Sin embargo, el Gobierno de la Ciudad se dirigió al Juzgado Federal de Quilmes, a cargo de Luis Armella, con el fin de alertarle sobre la intromisión de otro juez en un asunto que remitía, en última instancia, a una orden emanada de su propio juzgado. La solicitud de la Defensoría se realizaba en representación de habitantes de la ciudad de Buenos Aires, pero aquello por lo que éstos reclamaban tenía origen en una causa conducida desde otra jurisdicción. Con este acto en el que dos jueces se arrogaban potestad sobre el proceso, conocido en la jerga jurídica como "conflicto positivo de competencia", la apertura

[42] Las itálicas son propias.

del camino de sirga llegaba a un momento determinante: ¿dónde se iban a arbitrar las relocalizaciones? ¿Bajo qué reglas de juego, en base a qué ámbitos de competencia jurídica y con la participación de qué actores?

Como se observó en el capítulo anterior, los diagnósticos sobre la degradación de la cuenca tendían a concluir que su carácter interjurisdiccional era una de las raíces del problema y que, por lo tanto, un abordaje en esa clave era indispensable para la reversión de su condición. El proceso abierto por el fallo Mendoza, que instó a la formulación de un plan integral de saneamiento y a la conformación de un ente articulador, se había dirigido también en esa dirección. Pero la forma de lidiar con el solapamiento jurisdiccional generado en el plano judicial una vez iniciada la ejecución de la sentencia era más difícil de dilucidar. La Corte Suprema, no obstante, había previsto la potencial existencia de este problema. Por tal motivo, al determinar que la ejecución recaería sobre el Juzgado Federal de Quilmes, también haría particular hincapié en que serían de su incumbencia aquellos recursos promovidos con el fin de recurrir las decisiones tomadas por la Acumar o las jurisdicciones a cargo del cumplimiento de la condena –en nuestro caso, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires–. Afirmaría que de esa forma "se procura asegurar la uniformidad y consistencia en la interpretación de las cuestiones que se susciten, en vez de librarla a los criterios heterogéneos o aun contradictorios que podrían resultar de decisiones de distintos jueces de primera instancia". De lo contrario, se llevaría a una "[frustración en] la ejecución de la sentencia y [se estimularía] una mayor litigiosidad que podría paralizar la actuación de la agencia administrativa interviniente" (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008). Por este motivo, la Corte Suprema había establecido que ella misma sería la única con capacidad de revisar las decisiones tomadas por el juez de ejecución, por lo cual quedaba eliminada la posibilidad de que, tal como indican los mecanismos habituales del Poder Judicial, se pudiera recurrir antes a un juzgado de segunda instancia.

De acuerdo a Maldonado (2016: 216), este pronunciamiento de la Corte Suprema rompía con las reglas de competencia establecidas en los mecanismos procesales de la justicia argentina, y se diseñaba de este modo un sistema recursivo *sui generis*. La decisión se orientaba a evitar litigiosidad y dilaciones en la ejecución de la sentencia, así como a unificar criterios bajo el argumento de que se trataba del tutelaje de un "bien de incidencia colectiva". Así, "estableciendo una relación casi excluyente del juzgado de ejecución con la Corte Suprema", quedaba eliminada la posibilidad de que otros tribunales interviniesen en cualquier asunto relativo a la causa Riachuelo.

Este esquema no eximió de problemas a los condenados. La sentencia propició desestabilizaciones institucionales que pusieron a prueba su capacidad de respuesta política (Merlinsky, 2013) y los colocó bajo las órdenes de un juez de ejecución que exigía avances e imponía sanciones. Para los gobiernos de la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y de la Nación, que debían moverse al compás de audiencias en el juzgado, inspecciones oculares en el territorio y multas a los funcionarios incumplidores, el fallo era incontestable en tanto provenía del tribunal de mayor jerarquía del país.

El apartamiento del "sheriff" de la cuenca y el arribo del juez Rodríguez a la causa

La impronta que el juez federal Luis Armella le otorgó a la causa constituyó, desde los inicios, una dimensión relevante del proceso de ejecución de la sentencia. Caracterizado como "sheriff" o "intendente" de la cuenca por parte de numerosos actores entrevistados, el magistrado se destacó por una vocación dinamizadora y aleccionadora sobre los condenados. Su tarea, ubicada en la intersección de la exigencia de resultados y la definición de las vías necesarias para alcanzarlos, estaba signada por la definición de plazos rigurosos para el cumplimiento de sus mandatos, la imposición de multas a los funcionarios responsables en caso de que sus órdenes fueran desoídas, y la convocatoria a audiencias en las cuales los gobiernos implicados debían exhibir avances. Así recuerda estos encuentros una integrante de un organismo involucrado en el proceso:

> *"Armella los cagaba a pedos en frente de todos como director de escuela. Citaba a una audiencia [...] y decía '¿y usted por qué no cumplió?'. 'No, porque nosotros...'. 'No, no, no, dígame por qué no cumplió' [...]. Las audiencias eran geniales [...]. Iba con un dedo y decía "usted haga esto, usted haga lo otro" [...]. Todo el mundo decía que era el intendente de la cuenca, porque se manejaba así. No tenía un modo de manejarse como del Poder Judicial sino de intendencia".*

Sin embargo, fueron las multas una de las aristas más emblemáticas de su rol como juez de ejecución. En 2010, luego de que el máximo tribunal estableciera en una resolución que Armella estaba "investido [...] de atribuciones suficientes para la aplicación de las sanciones pecuniarias que considere adecuadas en orden a la gravedad de los incumplimientos verificados", impuso cuatro multas de mil pesos diarios al presidente de la Acumar, Homero Bibiloni. Medidas como ésta marcaron un punto de inflexión, ya que la Autoridad de Cuenca comenzó desde entonces a desempeñarse con mayor celeridad (Nápoli y García Espil, 2010: 11, citado en Merlinsky, 2013).

No obstante, este tipo de acciones, por medio de las cuales desde la justicia se le marcaba abiertamente el compás al Poder Ejecutivo, no tardaron en causar irritación en el gobierno nacional y cobrar una alta reverberación pública. En un discurso ampliamente reproducido, la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, expresaría:

> "Una sola recomendación a mis funcionarios, a todos los del Poder Ejecutivo, sea Acumar o Secretaría de Obras Públicas [...]. Los jueces no son dioses; Dios está en el cielo. Acá en la tierra somos todos hombres y mujeres con responsabilidades institucionales [...]. [Pero] el juez le colocaba penalidades a los funcionarios en sus propios patrimonios, una cosa nunca vista, porque si un funcionario comete un delito lo que hay que hacer es meterlo preso, hacerle juicio, procesarlo, indagarlo [...]. Tal obra tenía que hacerse en treinta días, en cuarenta, tenía aterrorizado a todo el

mundo. Pero no hay que aterrorizarse, sólo hay que tenerle miedo a Dios. Y a mí en todo caso también un poquito" (Presidencia de la Nación, 2012).

Si en esta alocución la Presidenta se refería al juez en tiempo pasado es porque, en aquel entonces –hacia fines de 2012–, Armella se hallaba en proceso de ser apartado de su cargo por parte de la Corte Suprema. Una serie de investigaciones periodísticas y de la Auditoría General de la Nación lo habían colocado en el ojo de la tormenta como artífice de irregularidades en contrataciones para obras en el marco del proceso de saneamiento. De acuerdo a las denuncias, el magistrado había realizado maniobras fraudulentas para que diversas contrataciones acabaran en manos de empresas que, según se argumentó, estaban ligadas a su propio entorno familiar. Pero para el juez –como me insinuó él mismo en una entrevista–, se trató en realidad de una causa armada deliberadamente para removerlo. Según adujo, cometió "errores" como "haber sido muy inflexible" y ser "muy duro con las empresas". Sea cual fuere el caso, a seis años de su apartamiento, el proceso en su contra se halla archivado –pero no resuelto– en el Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires.

En lo que respecta a la causa Riachuelo, los mecanismos y modos de implementación se modificaron a partir de su remoción. En diciembre de 2012, la Corte Suprema dividió la ejecución de su sentencia en dos juzgados: al juez Sergio Torres, de la ciudad de Buenos Aires, le transfirió la función de controlar las contrataciones y la ejecución presupuestaria; y al juez Jorge Rodríguez, del partido bonaerense de Morón, le otorgó el resto de las tareas ligadas al fallo. En particular, fue este último magistrado quien retuvo las potestades referidas a la apertura del camino de sirga. No obstante, en gran medida fue durante los tiempos de Armella que se conformó la estructura jurídica, las dinámicas judiciales y las lógicas de conflicto del proceso de relocalizaciones que perduran hasta la actualidad. Como señala Maldonado, "el rol protagónico en lo que respecta al camino de sirga [fue] del juez Armella, pues todos los mandatos asociados al mismo [fueron] emitidos por él", mientras que Rodríguez tendió a limitarse a realizar pedidos de informes de acuerdo a los lineamientos sentados por su antecesor (2018: 488). Por esta razón, en lo que resta de la tesis la atención estará sobre todo focalizada en las acciones de –e interacciones con– el primero de ellos. A menos que se mencione lo contrario, y a todos los fines prácticos, se asume que la operatoria del nuevo magistrado no implica la implementación de órdenes de diferente naturaleza a las impartidas por su predecesor[43].

El proceso iniciado por la sentencia de la Corte Suprema también tuvo consecuencias significativas respecto de la población directamente afectada por las decisiones de relocalización y que, sin embargo, había quedado fuera del ámbito procesal de ejecución. En otras palabras, el saneamiento de la cuenca atañía a un territorio con millones de habitantes que no tenían entidad jurídica en la causa pero que, sin embargo -especialmente en lo que concernía a la población del camino de sirga-, resultaban directamente afectados por ella. Por lo tanto, su falta de representación se volvería uno de los principales conflictos disparados por el fallo tanto

[43] Aun así, debe remarcarse que el juez Rodríguez exhibió una 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. No obstante –como se mencionará más adelante–, esta mayor predisposición se vio contrapesada por una pérdida de dinamismo en la ejecución de las relocalizaciones en particular y del fallo de la Corte Suprema en general.

en el plano social como en el jurídico, abriéndose controversias y disputas por su inclusión en el expediente judicial.

Si a partir de los casos del barrio Magaldi y los "sueltitos" hemos ilustrado de qué modo la sentencia –y, más precisamente, la resolución de Armella– impactó en las vidas de las personas con mayor exposición al peligro ambiental, resulta indispensable detenerse por un momento en su estatus jurídico, ya que éste determinó no sólo sus interpretaciones y reacciones frente a la sentencia –como veremos en los próximos capítulos–, sino también los conflictos y las estrategias construidas en el plano judicial por sus defensores.

La causa Riachuelo, si bien tuvo inicio en la demanda presentada por trabajadores de la salud de la Municipalidad de Avellaneda y un grupo de vecinos de La Boca y Villa Inflamable, se transformó sustancialmente desde el momento en que la Corte Suprema absorbió el reclamo. En 2006 el tribunal declaró su competencia originaria con respecto a las pretensiones relativas a la recomposición y el resarcimiento del daño colectivo, pero se declaró incompetente en lo referido a la exigencia de resarcimiento por daños y perjuicios individuales. Desde aquel entonces, la demanda adquirió una fisionomía peculiar, pues se volvió una causa sin víctimas en términos procesales: formarían parte de ella los condenados, pero los afectados no tendrían entidad en el expediente judicial. Como consecuencia, los "destinatarios" que debían recibir una reparación a través de la sentencia –aquellos cuya "calidad de vida" debía ser "mejorada" – fueron desprovistos de la posibilidad de ser notificados, de apelar, de impugnar sus etapas de ejecución y de alertar a los jueces respecto de la vulneración de derechos como consecuencia de las acciones realizadas por los condenados.

Previendo este vacío, en su fallo de 2008 la Corte Suprema hizo referencia al problema señalando la necesidad de que se fortaleciese la "participación ciudadana en el control del cumplimiento" del mismo. Este era, de hecho, uno de los argumentos que había dado nacimiento al "Cuerpo Colegiado", el cual, integrado por organizaciones no gubernamentales y coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación, debía ser "capaz de recibir sugerencias de la ciudadanía y darles el trámite adecuado". Sin embargo, no era función del Cuerpo Colegiado la representación de los intereses de los afectados por la ejecución del fallo, ni contaban éstos con la legitimación procesal para formar parte del expediente judicial. Según Rodrigo, abogado de la Defensoría General de la Nación, *"la sentencia original dijo que los intereses de los afectados van a estar representados por el Cuerpo Colegiado. Lo que pasa es*

que aparecen casos particulares, ¿y quién les brinda patrocinio? [...]. [La Corte] hizo un diseño institucional ad hoc *que no tiene precedentes"*.

Una cuestión de competencias

El Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene origen en la Constitución local, sancionada en 1996, y se rige por la Ley orgánica nº 1903. Es un organismo integrante del Poder Judicial porteño que cuenta con autarquía y autonomía funcional y está conformado por tres ramas: la Fiscalía General -o Ministerio Público Fiscal-, la Asesoría General Tutelar -o Ministerio Público Tutelar- y la Defensoría General -o Ministerio Público de la Defensa-.

La Defensoría General tiene por función "la defensa y representación en juicio de quienes invocaren y justificaren pobreza" (Ley nº 1903) o, en otras palabras, la asignación de defensores públicos a las personas con escasos recursos económicos que cuenten con reclamos contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, o bien que estén imputadas por contravenciones, faltas o delitos penales. Naturalmente, al ser un organismo de la Ciudad de Buenos Aires, estos defensores sólo pueden actuar ante procesos judiciales que sucedan bajo la órbita del Poder Judicial local. Sobre las causas federales o nacionales tiene competencia la Defensoría General de la Nación, que forma parte de una estructura análoga a la porteña (el Ministerio Público nacional).

Tratándose el caso Mendoza de un proceso conducido por la Corte Suprema y sobre un territorio interjurisdiccional, la justicia ha tendido a rechazar las presentaciones de la Defensoría General de la Ciudad, no sólo por el hecho de que los afectados no forman parte del expediente, sino también porque el propio organismo no cuenta con capacidad de incidir en una causa federal. Como señala Luciana, una de sus integrantes, *"nosotros presentamos un escrito y primero nos dicen 'el vecino no es parte'. El afectado: patada y afuera, roja. Y después viene la roja a nosotros: nos dicen 'no es su competencia, ustedes [al] Poder Judicial de la Ciudad, nada tienen que hacer acá'"*.

Por este motivo, en 2014 la Defensoría General de la Ciudad firmó un convenio de cooperación con la Defensoría General de la Nación, la cual, al tener capacidad de intervenir en causas federales, cuenta con más posibilidades de ser oída por el juez de ejecución o la propia Corte Suprema. Desde ese entonces, las presentaciones hechas a propósito de la situación de los afectados de la ciudad de Buenos Aires se realizan con la firma del titular del organismo nacional. Y aun así, Rodrigo -abogado de la Defensoría General de la Nación- advierte: *"en realidad en la causa ni siquiera nosotros estamos autorizados, no hay ningún defensor legitimado, sólo el Cuerpo Colegiado es el que representa los intereses de los afectados según la sentencia original [...]. [El nuestro] es un rol gris, porque por ejemplo, el otro día íbamos a meter un amparo, y no sabemos si nos van a admitir un amparo de una"*.

La existencia de un Cuerpo Colegiado encabezado por el Defensor del Pueblo fue precisamente la razón esgrimida por el juez Armella cuando, luego de que fuera resuelto a su favor el conflicto de competencia, rechazó las demandas presentadas por la Defensoría General de la Ciudad -organismo de defensa pública que ofició de patrocinador de los afectados-. Pero contrariamente a su primera intervención en la causa, ahora el organismo temía una menor receptividad a sus peticiones. Y así resultó ser: en respuesta a una presentación en reclamo por los "sueltitos", el

juez resolvió que "toda vez que la presentante [la Defensoría General de la Ciudad] no resulta ser parte en el proceso, no corresponde hacer lugar a lo peticionado".

> "Hágase saber a los peticionantes que la presente ejecución encuentra su origen en la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 08/07/08, donde ésta estableció con precisión las partes intervinientes, por lo que no deben ser tenidos por tales en los términos solicitados. Consecuentemente [...] deberá canalizar a través de las vías procesales correspondientes e independientes el resguardo de los intereses que creen afectados [...]. La Corte Suprema de Justicia de la Nación constituyó en cabeza de la Defensoría del Pueblo de la Nación un frente activo de representación ciudadana, sumado a las competencias que le asigna la propia constitución".

Rechazando la incorporación de nuevas partes en la causa, la respuesta ofrecida era la existencia del Defensor del Pueblo de la Nación –coordinador del Cuerpo Colegiado– como puente entre la causa y la ciudadanía. Pero ¿cuál era la función de este organismo? Creado con la reforma constitucional de 1994, consiste en una institución independiente de los tres poderes del Estado cuya misión es "la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en [la] Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas" (Artículo 86). En otras palabras, vela por la protección de los derechos constitucionales de cara a posibles violaciones emanadas del accionar estatal. Su papel protagónico en la formulación de los primeros informes sobre el estado del Riachuelo, así como su rol de supervisor de la ejecución de la causa –en un "Cuerpo Colegiado" – son acabados ejemplos de sus tareas y capacidades[44].

Pero a diferencia de la Defensoría General, no es tarea del Defensor del Pueblo el patrocinio

[44] Marcelo Galinde, coordinador del equipo de Acceso a la Justicia de la Defensoría General de la Nación, daría cuenta en una entrevista de que, más allá de lo que indican las leyes que rigen a los diversos organismos, lo que prima en la práctica es una lógica pragmática que da lugar a superposiciones entre instituciones y por lo tanto la flexibilización de las competencias.

Andrés: Pero entonces, ¿qué temas le corresponden a la Defensoría del Pueblo? No le provee de abogados a los individuos…

Marcelo: No les provee de patrocinio jurídico, abogados sí pero para asesorar. Ante un tema de afectación de derechos, ¿a quién le corresponde? ¡A todos! De verdad, a todos. Por eso tenés que tener el radar bien claro de quién está funcionando mejor y quién tiene prioritariamente las competencias. Si yo pienso el acceso a la justicia en clave de que sea efectivo ese acceso a la justicia, ¿qué me voy a encontrar? Por ejemplo, vacantes escolares: ¿quién lo está trabajando mejor? ¿La Defensoría del Pueblo de la Ciudad, la Defensoría General de la Ciudad, o la Defensoría del Pueblo de la Nación? ¿Quién lo resuelve más rápido o tiene un mecanismo más aceitado? Por más que la ley diga una cosa, se lo voy a derivar al que lo esté laburando mejor, porque lo que me guía es la efectividad en el acceso a la justicia, más que las divisiones burocráticas e institucionales.

de *individuos* con derechos vulnerados por medidas estatales. Aquella, como veremos luego, sí cuenta con el objetivo de proveer de abogados a personas que precisan accionar contra el Estado, fuera en relación a derechos cuyo litigio corresponde a la justicia federal (siendo, en este caso, la Defensoría General de la Nación) o a las justicias locales (en el caso de la ciudad de Buenos Aires, la Defensoría General de la Ciudad). Por tal razón, esta última afirmaría que, con su resolución, el juez Armella estaba denegándole justicia a los afectados: ¿qué significaba, de lo contrario, la denegación de sus presentaciones y por ende de su capacidad de formar parte de la causa?

Este sería el eje de una denuncia presentada en 2011 por la Defensoría ante la Corte Suprema, en un nuevo intento judicial de legitimarse procesalmente como abogados de los habitantes del camino de sirga. Según este escrito, la justificación que colocaba a la Defensoría del Pueblo de la Nación en el papel de canalizadora de los reclamos individuales era obstructiva ya que "el reclamo de una persona por un derecho individual se [vería] mediatizado por una institución con otros objetivos":

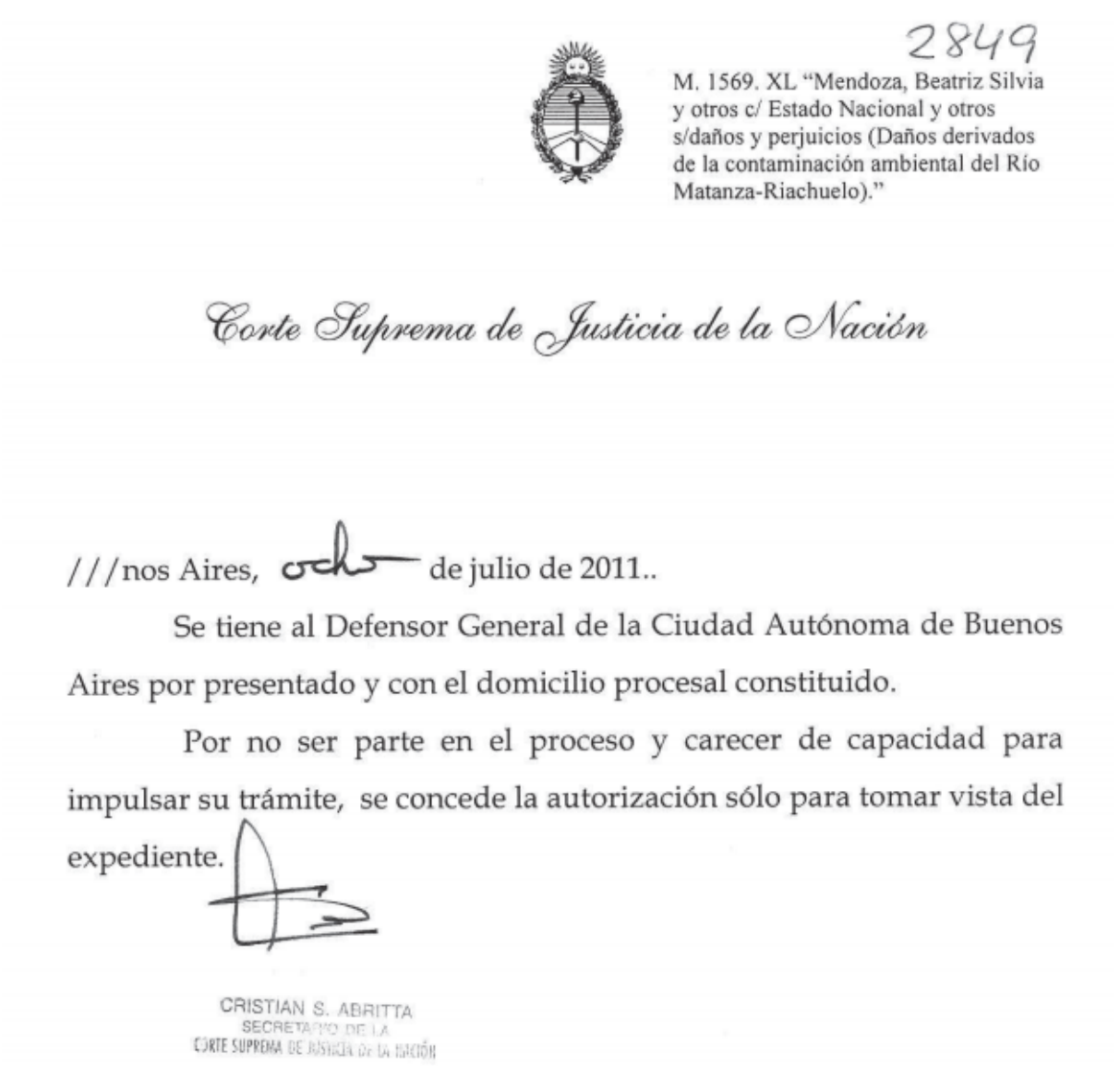
> "Si una persona tiene un conflicto individual, que afecta sus derechos individuales, debe poder hacer valer su reclamo ante un Juez, contando con un abogado de su preferencia que lo represente, ya sea público o particular. No es función de la Defensoría del Pueblo de la Nación patrocinar los reclamos individuales de las personas" (Defensoría General de la Ciudad, 2011b: 21).

De acuerdo a la presentación de la Defensoría, el argumento de la Corte Suprema acerca de la existencia de un Cuerpo Colegiado escondía un expreso cercenamiento de la tarea de los organismos públicos de defensa y patrocinio. Por lo tanto, el conflicto por los desalojos no sólo develaba la "vulneración de derechos fundamentales" en el proceso de ejecución de la sentencia (y en particular el "derecho a una vivienda adecuada"), sino también su mismísimo "derecho de acceder a la justicia":

> "Se erradicó a numerosas familias de su barrio […] del peor modo posible: sin otorgarles la posibilidad de ser oídos por la justicia, sin realizar notificaciones previas, sin garantizar el acceso a una defensa o un patrocinio jurídico, sin permitirles participar en la definición de las alternativas de relocalización, sin garantizar la posibilidad de interponer recursos jurídicos, sin intentar consensuar una salida no violenta del predio; sino por el contrario, mediante el uso de la fuerza, con la presencia de fuerzas de seguridad, mediante una orden de allanamiento de características penales, con hermetismo previo, sin defensa alguna, lo que constituye un verdadero desalojo forzado contrario a la normativa vigente" (Defensoría General de la Ciudad, 2011: 1).

En la presentación ante la Corte Suprema, la Defensoría General de la Ciudad insistiría con su pedido de fijación de estándares que garantizasen los derechos de los afectados, así como la admisión de su participación directa en la causa por medio del patrocinio que eligiesen, atendiéndose a "su localización y cercanía con los servicios de asistencia jurídica". Es que, como me diría Rodrigo, de la Defensoría General de la Nación, "*no está bien resuelto lo de las competencias de la Defensa [...], siempre estamos pisando sobre terreno resbaladizo [...], a nivel sentencia de la Corte no somos una parte reconocida en la causa: no nos llaman a hablar y ni siquiera a presenciar las audiencias. No nos llaman, no convocan al Ministerio Público de la Defensa a ser parte de esa audiencia. Una situación muy gris y contradictoria al mismo tiempo"*.

Imagen 3. Resolución de la Corte Suprema expresando rechazo a presentación de la Defensoría General de la Ciudad. Año 2011.



2849

M. 1569. XL "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

///nos Aires, ocho de julio de 2011..

Se tiene al Defensor General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por presentado y con el domicilio procesal constituido.

Por no ser parte en el proceso y carecer de capacidad para impulsar su trámite, se concede la autorización sólo para tomar vista del expediente.

CRISTIAN S. ABRITTA
SECRETARIO DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Fuente: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En efecto, la falta de inclusión en el expediente de los afectados por la orden de apertura del camino de sirga catalizaría un *desborde jurídico* del proceso: al verse dificultada la capacidad de tramitar las demandas por la vía del litigio, los conflictos suscitados durante la ejecución de la sentencia hallarían cauce por medio de otros canales de acción. En definitiva, ¿de qué manera las demandas sociales se trasladarían a los tribunales si los actores cuyos derechos y reivindicaciones estaban en juego no contaban con reconocimiento jurídico? ¿Por qué mecanismos canalizarían sus reclamos si la justicia no los admitía como víctimas? ¿De qué recursos tendrían que valerse para hacer oír su voz en un proceso judicializado de implementación de políticas que los involucraba y a la vez los excluía? Más que invitar a

sumergirse en debates intrínsecos al campo del derecho, estos interrogantes pueden oficiar de punto de partida para hallar los modos en que el problema judicial se ha transformado al traducirse en un problema de política pública, así como para dilucidar las estrategias políticas y jurídicas que los actores se han dado para incidir en el conflicto. En particular, como se verá en el próximo apartado, la puja de la Defensoría General de la Ciudad por ingresar a la causa y defender a los afectados expresaría la puesta en acción de un paradigma –que llamaremos provisoriamente "neoconstitucionalista" o "de los derechos fundamentales" – y una máxima ordenadora –el "acceso a la justicia" –[45].

4. De programáticos a operativos: el activismo judicial como estrategia para hacer exigibles los derechos fundamentales

Aunque el ejecutor de los desalojos era el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y a pesar de que se trataba de acciones realizadas por orden judicial, las presentaciones realizadas por la Defensoría General de la Ciudad no alertaban sobre un presunto incumplimiento de las resoluciones de Armella. Dicho de otro modo, no era en base a los fundamentos de la resolución del juez que se sostenían las denuncias de vulneración de derechos y las exigencias de "no innovación". Más bien, los argumentos de los defensores públicos apuntaban contra el propio magistrado por no procurar en sus escritos el resguardo del derecho a la vivienda y sus "derechos conexos", propiciando, de este modo, un "comportamiento esquizofrénico" por parte del Estado. ¿Acaso la orden de "erradicación" de los "obstáculos" del camino de sirga no contrariaba incluso el objetivo de "mejorar la calidad de vida de la población que habita en la cuenca" planteado por la Corte Suprema?

Aunque escapa al propósito de estas páginas intentar hallar en el propio fallo Mendoza el germen de tales contradicciones –debido a las imponderables interpretaciones y transformaciones que desató–, cierto es que, al arribar al juzgado de Armella, la ejecución de la sentencia tomó un curso por el cual la resolución de la problemática ambiental se ancló en una perspectiva centrada en el potencial de la obra pública. Este raciocinio "ingenieril" –como lo definiría en una entrevista un abogado de la Defensoría– se destacaría por soslayar la

[45] A su vez, como se verá en el capítulo 5, la Defensoría General de la Ciudad se caracteriza por contar con una estrategia que denominaremos "anfibia", y se desarrolla en alianza o red con diversos actores (organizaciones no gubernamentales, organismos de defensa pública, equipos académicos y activistas villeros).

dimensión social de las decisiones judiciales, subordinándola a las necesidades *técnicas* del proceso de saneamiento. Por este motivo, los citados pasajes de las resoluciones del juez, lejos de ser meramente folklóricos –como aquellos que visionaban el saneamiento de la cuenca como una gesta de la ingeniería y al camino de sirga como una proeza de la arquitectura–, eran sintomáticos de un enfoque sobre el derecho mismo y su relación con la sociedad.

Es menester detenerse por unos instantes en el significado y las implicancias de tal jerarquización –y disociación– de lo *técnico* por sobre lo *social*. Recuperando la propuesta de Azuela (2014), el accionar de Armella podría insertarse dentro del paradigma jurídico de la "gobernanza", según el cual lo que predomina es una postura utilitarista que sólo ve en el derecho marcos institucionales que pueden orientar o inhibir comportamientos. Como señalaba en una entrevista Adrián, uno de los abogados de la Defensoría, "[el juez] no piensa en el proceso realmente, no piensa en su implementación posterior, sino que opera sobre [una] fe de que lo que dispone termina ordenando conductas, piensa que los caballos se iban a ordenar al andar". En última instancia, esta confianza en el poder del derecho –subyacente a las decisiones de Armella– reposa sobre una concepción del ejercicio de la justicia que presupone no sólo la capacidad de regulación de la realidad por medio del sistema jurídico sino también la autoridad cognitiva de los operadores jurídicos respecto de los sujetos sobre los que la ley se aplica. Como expresaría el magistrado en cuestión durante una entrevista, "la salud de [los habitantes del camino de sirga] estaba mal y no podían estar ahí. Cualquier lugar era mejor que ese. Cualquiera. Que vengan y digan lo que quieran sobre cómo se sacó a la gente, pero ahora están mejor".

En una trascendente resolución firmada el 22 de febrero de 2011 luego de las presentaciones de la Defensoría –que, aunque no habían sido admitidas, no dejaron de ser resonantes–, el juez Armella por primera vez reconoció el derecho a la relocalización como alternativa a los desalojos, y dio un ejemplo de las representaciones que subyacían en sus mandatos acerca de la población del camino de sirga. En dicho escrito, aludió a la existencia de "zonas de conflicto habitacional" y señaló que, "en razón de las particulares características de sus habitantes", existía una "necesidad imperiosa de realizar [...] un fuerte trabajo en materia de *concientización* social"[46]. Sin la efectuación de esta tarea de "sensibilización y persuasión", "mal podría

[46] Las itálicas son propias.

aspirarse a que las relocalizaciones previstas se ejecuten sin obstáculos, reticencias o dilaciones" (Res. 22/02/2011: 3).

En función del objetivo de facilitar el cumplimiento de las disposiciones judiciales, Armella estableció que los "procedimientos de sensibilización" debían realizarse de acuerdo a "dos vértices". En primer lugar, un "vértice legal", que "consistiría esencialmente en concientizar a los habitantes de las zonas a relocalizarse de la obligatoriedad en el cumplimiento del fallo dictado por [el] Máximo Tribunal". En segundo lugar, un "vértice social", que "consistiría en los trabajos de campo a realizarse en la población, [...] específicamente en torno a los beneficios de la mentada relocalización desde la óptica de lo habitacional (mejores condiciones de vida, regularización dominial, etc.) [...]. En pocas palabras, poner de manifiesto que la relocalización [...] solo redundará finalmente en su beneficio" (Res. 22/02/2011: 4)

Al posicionarse como autoridad a cargo de "concientizar" a los afectados sobre lo que, según su perspectiva, sería justo y necesario, el juez Armella ilustraba que el reconocimiento del derecho a la relocalización no iba en desmedro de la negación jurídica de su carácter de víctimas con capacidad de participación en la ejecución de la sentencia[47]. Por lo tanto, ¿qué lugar le cabría a su voz? ¿Acaso sus sentidos de justicia coincidirían con los "beneficios" que les ofrecía e imponía el fallo? La obturación a su incorporación al expediente, así como la vulneración de derechos que el proceso comenzaba a evidenciar, no sólo acabarían siendo acusadas de contrarias a leyes y tratados nacionales e internacionales sino también de *cosificadoras* (Defensoría General de la Ciudad, 2014) de las personas afectadas, dado que, aunque ahora contaban con el derecho a ser relocalizadas, eran trasladadas de forma autoritaria. Un ejemplo de ello es el testimonio de Romina, una trabajadora del equipo territorial del IVC, quien narra cómo se realizó la "relocalización exprés" (Cravino, 2018) del barrio El Pueblito:

> *Se pusieron unos afiches que decían que en 72 horas se tenían que relocalizar las familias que estuvieran dentro de los 35 metros, que ya les iban a avisar quiénes eran... Y cayeron con fletes, levantaron todas las cosas y los llevaron a las viviendas [...]. Yo me acuerdo de una asamblea general de vecinos a la que fui [en el complejo], eran un montón. Era la primera vez que llegaba alguien del IVC después de la relocalización. O sea, estaban en llamas. Me acuerdo de una vecina que me dice "a mí me trajeron con*

[47] La "delegación" de la participación ciudadana en el Cuerpo Colegiado no estuvo exenta de razones prácticas y a la vez políticas por parte de la Corte Suprema. Admitir el ingreso al expediente de las "víctimas" de la degradación ambiental del Riachuelo implicaba que, potencialmente, cada una de las cientos de miles de personas afectadas por las políticas emprendidas en el marco de la causa podría realizar una presentación cuestionando el proceso, solicitando su detención o reclamando ser debidamente informadas de cada medida tomada.

el calzón a medio poner" [...]. Tipo dictadura. Los trajeron a estas viviendas y chau, los dejaron ahí.

Las primeras relocalizaciones, realizadas bajo la ausencia de directivas por parte del juez de ejecución, probarían ser antagónicas a los principios que ordenaban el discurso, la visión y la estrategia de la Defensoría General de la Ciudad, las cuales –como se desprende de sus presentaciones antes descritas– se basaban en otra cosmovisión jurídica a la presentada por Azuela: el paradigma de los "derechos fundamentales". Como vimos a lo largo de estas páginas, los fundamentos de los defensores se anclaban en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de los afectados, consistentes no sólo en un conjunto de garantías reconocidas por la legislación, sino también en una visión sobre el sentido del derecho en sí mismo. Como afirma Santiago, este enfoque desplaza el principio según el cual los derechos humanos valen en la medida en que los reconocen las leyes, hacia la idea de que las leyes y las demás normas jurídicas sólo valen en la medida en que respetan los contenidos esenciales de los derechos humanos. Se trata de una cultura jurídica que, inspirada en los derechos fundamentales, cuenta con una considerable carga moral y gira en torno a la dignidad humana (2008: 7).

Ciertamente, la condición de posibilidad de que esos derechos pudiesen ser reclamados por medio de los mecanismos ofrecidos por el sistema jurídico es su arraigo en la legislación nacional e internacional. Hemos descrito hasta aquí cómo las presentaciones de los defensores públicos se legitimaban fundamentándose en leyes, artículos e incisos de las normativas locales, y especialmente en el contenido y el espíritu de los pactos y tratados globales que en la Argentina cuentan con estatus constitucional. A pesar de que –retomando los argumentos del inicio de este capítulo– la retórica y el ingenio argumental cumplen un papel indispensable en la tarea de convencimiento inherente a las vías de la justicia, no deja de ser una necesidad tan elemental como indispensable que los derechos estén anclados en la jurisprudencia y en la legislación. Éstas consisten, en definitiva, en las cartas en base a las cuales se torna viable el despliegue creativo propio del juego jurídico.

Sin embargo, la mera existencia de estos derechos de segunda y tercera generación dista de equivaler a su vigencia práctica. Por lo contrario, han proliferado los debates en torno a su carácter jurídico: ¿acaso su vulneración es justiciable? ¿Deben los actores estar habilitados a –y ser capaces de– reclamar su cumplimiento? ¿O consisten apenas en principios marco, paraguas normativos cuyo fin sería orientar el ejercicio del derecho y la política?

Este problema es particularmente sensible para organismos como la Defensoría, guiados por una estrategia que hace de los derechos económicos, sociales y culturales la punta de lanza del litigio contra el Estado y la protección de la población vulnerable. Pero ¿cómo batallar por la vigencia de estos derechos y lograr que en la causa conducida por el juez Armella el proceso judicial se reorganice en torno a determinados fundamentos constitucionales que, de lo contrario, persistirían apenas como expresiones de deseo, no más que lineamientos generales a los que la sociedad debería tender? Como indica Bienheim Barriguete (2007), "el verdadero meollo del asunto [es que] para poder calificar a los derechos económicos, sociales y culturales como auténticos derechos no basta con incluirlos en una constitución, en una ley o en un tratado internacional, sino que debe existir la posibilidad jurídica formal y material del titular del derecho para acudir ante alguna instancia judicial para que, en caso de incumplimiento, se le satisfaga en el goce efectivo de su derecho".

El "activismo judicial" de la Defensoría refiere, en este sentido, a la disputa jurídica por transformar el carácter *programático* de estos derechos en *operativo*[48]. Se trata, en otras palabras, del problema de la exigibilidad de los derechos fundamentales, es decir, de cómo los actores –y por medio de qué recursos y estrategias– organizan sus demandas en pos del cumplimiento de derechos vulnerados. Para la Defensoría General de la Ciudad, la tarea era

[48] Analizar la exigibilidad de los derechos –en particular, aquellos que estaban en juego en las relocalizaciones– supone indefectiblemente examinar de qué modo para los actores vulnerados tales derechos se vuelven justiciables. En otras palabras, se vuelve un asunto primordial cómo además de regular el orden político, territorial o ambiental –por ejemplo, aquello que realiza al dictaminar la apertura del camino de sirga–, el Poder Judicial se torna una puerta de entrada para las demandas sociales. La noción de "acceso a la justicia", a partir de la cual la literatura a menudo ha abordado este problema (De Stefano, 2012; Abramovich y Pautassi, 2008; Morales *et al*., 2008), permite indagar en cómo las garantías, instituciones y procedimientos habilitados con la reforma constitucional de 1994 (sobre los cuales nos hemos detenido en el primer capítulo) entran en acción para allanar un canal de reclamo en los tribunales, especialmente por parte de los sectores de menores recursos, es decir, aquellos cuyos derechos fundamentales suelen ser los más vulnerados y cuyas posibilidades objetivas de plantear una demanda judicial tienden a ser menores.

A raíz de estas limitaciones, son múltiples los actores que proveen acceso al patrocinio jurídico gratuito. Desde colegios públicos de abogados y universidades hasta organizaciones no gubernamentales y defensorías públicas, han proliferado las instituciones públicas y privadas que otorgan servicios de asistencia legal gratuita (De Stefano, 2012). Sin embargo, como advierten Morales *et al*. (2008), la ubicación geográfica, la escasez de recursos económicos e incluso las perspectivas acotadas con los que estos espacios operan impiden que los mecanismos de exigencia de los derechos constitucionales se universalicen y se consoliden como una opción efectiva.

Como se analizará en el quinto capítulo, en pos de la superación de estos obstáculos la Defensoría General de la Ciudad no sólo adopta un abordaje territorial sino que elabora estrategias heterodoxas para el campo jurídico: veremos que la exigencia de los derechos transita no sólo por vías judiciales sino también por vías políticas. La creciente judicialización de las demandas sociales supone ciertamente una juridificación de las expectativas de los actores; no obstante, las reivindicaciones en clave de derechos pueden tramitarse a su vez por medio de formas de acción colectiva ajenas a los tribunales, complementando y/o polemizando con ellos.

garantizar su *justiciabilidad*, interponiendo en el sendero judicial trazado por Armella el reclamo por el respeto a los derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes del camino de sirga. Como se verá en mayor detalle en los próximos capítulos, la cuestión no se ceñía a una vulneración del derecho a la vivienda sino que se extendía a sus "derechos conexos", aquellos puestos en juego en un proceso de relocalización inherentemente complejo: entre otros, el derecho al arraigo, a la salud, al trabajo, a la educación, a la información y a la participación (e incluso, como veremos, uno más de orden ideológico y reivindicativo que de anclaje normativo: el derecho a la ciudad). Así, el desplazamiento masivo de personas probaría ser un conflicto no solamente en el plano de las políticas públicas implementadas sino –según hemos visto– en el de los diagnósticos y resoluciones jurídicas que las orientaban.

***

La orden judicial de que se construyese un camino costero a lo largo del Riachuelo desató numerosas controversias jurídicas. En este capítulo hemos visto que mediante su resolución –una interpretación de la orden de "limpieza de márgenes" y "transformar toda la ribera en un área parquizada"–, el juez Armella dotó de un nuevo significado ambiental a un viejo concepto del Código Civil. Sin embargo, sus escritos inicialmente ignoraron la problemática habitacional allí presente, lo cual precipitó desalojos violentos y la intervención de la Defensoría General de la Ciudad. A partir de entonces, se expondría abiertamente una oposición entre las tareas de saneamiento –según fueron definidas por el magistrado– y las formas de hábitat popular existentes en esas tierras.

Ante esta disyuntiva, el organismo de defensa se amparó en leyes, tratados y pactos nacionales e internacionales para exigir el respeto del derecho a la vivienda y sus "derechos conexos". Aunque se daría un paso significativo en esta dirección al lograrse que el juez Armella reconociese el derecho a la relocalización (en contraposición a los desalojos habilitados hasta aquel entonces), el conjunto de las exigencias de los defensores permanecieron ligadas al desarrollo del conflicto por canales extrajurídicos. Por otro lado, las controversias estuvieron signadas por la exclusión de los habitantes del camino de sirga del proceso judicial. Desprovistos de la capacidad de intervenir en el expediente, los afectados y sus abogados contaron con posibilidades cambiantes e indeterminadas de hacer oír su voz en el plano de la justicia, lo cual abrió las puertas al desarrollo de otros modos de intervención en las etapas de implementación de las mudanzas.

CAPÍTULO 4

LA ANTESALA DEL CONFLICTO: SENTIDOS SOCIALES SOBRE LA JUSTICIA Y LAS RELOCALIZACIONES EN LA VILLA 21-24

La traducción de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en un plan de saneamiento ambiental conllevó, como vimos en el capítulo anterior, un reordenamiento territorial de las costas del Riachuelo. Arguyendo la necesidad de "mejorar la calidad de vida" de la población de la cuenca, y aduciendo que el máximo tribunal había requerido la transformación de la ribera en un "área parquizada" (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008), el juez Armella dispuso la creación de una vía de libre circulación a lo largo de los márgenes del río.

En la ciudad de Buenos Aires, la conducción judicial del proceso de apertura del camino de sirga contó –según se analizó hasta aquí– con dos etapas[49]. En un primer momento, se intimó al gobierno porteño a "eliminar obstáculos" de los bordes del Riachuelo sin mayores precisiones: el cómo lidiar con los basurales, fábricas y casas allí presentes dependía de su libre arbitrio. En el caso de las viviendas –que constituye el objeto de atención de esta tesis–, tendió a adoptarse como modalidad el mero desalojo; y aunque eventualmente se otorgaron subsidios habitacionales, a menudo se trató de actos inconsultos y con mayores o menores dosis de violencia.

Sin embargo, a partir de la intervención de la Defensoría General de la Ciudad y sus denuncias contra la vulneración de derechos de los habitantes ribereños, tuvo inicio un segundo momento, signado por el reconocimiento –por parte de Armella– de que las personas que residían en la costa tenían tanto la obligación como el derecho a ser relocalizadas[50]. Como se vio en el capítulo anterior, esto no implicó *per se* la construcción de mayores consensos (basta recordar los traslados forzosos con el "calzón a medio poner") pero sí consolidó el argumento judicial de que la ribera era ambientalmente riesgosa y que no podía ser habitada. El traslado de la

[49] Como se advirtió en la introducción, esta tesis se centra en el caso de las viviendas del camino de sirga. La escasez de estudios sistemáticos sobre el destino de las fábricas y basurales hace de ello un interesante punto de análisis para investigaciones futuras.

[50] Según veremos en los próximos dos capítulos, en esta instancia permanecieron en disputa el significado, las implicancias y los modos de efectivizar este nuevo piso de garantías, ya que la relocalización no implicaba de por sí ninguna base de acuerdos entre el gobierno y los afectados.

población a otras viviendas –fueran cuales fueran– era, en este sentido, una forma de apartarlas de la contaminación.

Desde 2010, las resoluciones de Armella ya alertaban sobre la necesidad de "[alejar] a los sectores vulnerables del foco infeccioso que provoca la delicada situación sanitaria ocasionada por la actual contaminación ambiental que afecta al Riachuelo" (Res. 08/09/2010). Y en efecto, durante una entrevista que tuvimos en 2017, el juez Armella reafirmaría que: "[en los bordes del río] no se puede vivir [...]. La gente tira basura ganándole terreno al río y construye sus casas sobre tierras inestables y contaminadas. Ahí no pueden estar, donde sea van a vivir mejor".

Para los gobiernos condenados, el camino de sirga era una figura jurídica a la que debía otorgársele entidad territorial con el fin de llevar a cabo un saneamiento del territorio. Para el juez de ejecución, la relocalización de la población costera era un modo de facilitar la circulación y las tareas de limpieza y control, así como de mejorar las condiciones de vida. Pero ¿qué significados e implicancias tenía para los "beneficiarios" (Res. 22/02/2011) de esta medida? El camino de sirga era un constructo desconocido, apenas un concepto que, al materializarse, sacudiría su arraigo a la ciudad y suscitaría lecturas y reacciones dispares. En otras palabras, desde el punto de vista estatal la orden constituía una de las vías hacia la recomposición de la cuenca; pero desde la óptica de los afectados, se convertiría más en un problema en sí mismo que en una solución.

Si en el capítulo anterior nos detuvimos en la emergencia jurídica de la orden de apertura del camino de sirga –haciendo hincapié en algunos de los debates y controversias catalizadas en ese proceso–, en las páginas que siguen se analizarán los significados que este problema judicial adquirió desde un punto de vista social: ¿cómo se representaron los habitantes ribereños esta resolución que los obligaba a ser relocalizados? ¿Qué representaciones suscitó y de qué modos alteró su cotidianeidad? ¿Qué sentidos sobre la "calidad de vida" imperaban entre ellos y qué relación guardaban con la forma en que la concebía la justicia? Se trata, en definitiva, de visibilizar una dimensión opacada por la orden que argüía la necesidad de "eliminar obstáculos" de los márgenes del río: aquella que se funda en la perspectiva de las personas afectadas por la sentencia.

Como veremos en las próximas páginas, mientras el juez Armella los identificaba como población en riesgo ambiental y ordenaba su traslado a otra zona de la ciudad, sus propias

percepciones no parecían indicar que esta alternativa fuera una lisa y llana solución a sus problemas. Más bien, entre ellos se impusieron sospechas y descreimientos en las autoridades, y un clima de angustia e incertidumbre en sus vidas cotidianas. Es que, como veremos, habitar en la villa –y ser villero– significa para los habitantes del camino de sirga muchas cosas en simultáneo, y el escenario que ofrecía la orden de relocalización se volvía motivo de preocupación más que de esperanza. Si bien el Poder Judicial y los brazos ejecutantes del fallo operaban bajo una argumentación ambiental y una racionalidad jurídico-instrumental orientada a sanear la cuenca, en los vecinos esto colisionaría con un complejo mundo de temores y expectativas suscitadas –y sacudidas– por la propia sentencia.

La atención, por lo tanto, estará puesta en la relación entre el sentimiento de arraigo y la implementación de políticas de desarraigo, o bien en la intersección entre la justicia impartida por el fallo y los sentidos de justicia que reinan al interior del principal barrio sobre el cual aquel repercute. Como me diría uno de los afectados, *"[la sentencia] tiene que estar cargada de justicia y no lo [está]. No hay decisión de un juez que tenga 100% de justicia. En general, un fallo te da un 70% de justicia, si es que te da, y un 30% de injusticia, o te da un 50 y 50, o te da menos de justicia que de injusticia"*.

En particular, de aquí en más el principal eje de análisis estará colocado en el caso de la Villa 21-24, la más grande de las ubicadas en la cuenca y asimismo aquella con mayor cantidad de viviendas sobre los bordes del Riachuelo[51]. Al arribar allí la orden de relocalización, múltiples sensaciones y preocupaciones se despertaron entre los habitantes ribereños, quienes transitaron desde la esperanza, el descreimiento y la indiferencia hasta la intranquilidad, la sospecha y el rechazo.

En la medida en que fueron tomando conocimiento de los alcances de la resolución que exigía la apertura del camino de sirga –o "la sirga", como se la empezó a llamar coloquialmente en el

[51] Según se verá a lo largo de los próximos capítulos, este barrio se destaca no sólo por su magnitud (en comparación al que lo secunda en tamaño –la Villa 26–, cuenta con una cantidad siete veces mayor de familias sobre el camino de sirga), sino también por sus siete décadas de historia, altos grados de politización y una historia previa de erradicación. Asimismo, como se verá, la orden de relocalización daría lugar en la Villa 21-24 a los más altos niveles de conflictividad de todos los casos de la ciudad, pudiendo observarse allí de modo exacerbado las tensiones del proceso de relocalización. Finalmente, debe destacarse que la relocalización de los barrios Luján, El Pueblito y Magaldi finalizó antes del inicio de esta investigación y por ende se volvía inviable la realización de un trabajo etnográfico como se realizó en la Villa 21-24. No obstante, como se apreció en el capítulo anterior –y se verá de aquí en adelante–, igualmente se hallará referencia a todos los barrios a los fines de ilustrar y explicar las diversas facetas del proceso en la ciudad de Buenos Aires.

barrio–, los vecinos se sumieron en un sinfín de interrogantes. Por un lado, se presentaba la dificultad de saber el punto a partir del cual se medirían los 35 metros que indicaba el Código Civil: ¿sería el borde del río cuando el caudal es bajo? ¿O su punto máximo, en lo más alto de los taludes luego de una tormenta o una sudestada? ¿Se tendría en cuenta el cauce original o el cauce actual, luego de haberse volcado a lo largo de los años tanto material para relleno? Pero en última instancia subyacían una serie de interrogantes fundamentales: ¿cuándo, cómo y a dónde se irían los relocalizados?

En el marco del argumento de esta tesis, que propone recorrer el proceso de transformación del fallo judicial en un problema de política pública, las preguntas de estas páginas son también subsidiarias a los objetivos de los próximos dos capítulos. Si en aquellos (el quinto y el sexto) se analizará la conflictividad catalizada por la resolución de Armella –desde un punto de vista socioterritorial y político-institucional–, en éste se contribuirá a la comprensión de *por qué* la misma dio lugar a resistencias, tensiones y controversias. Lejos de dar por sentado que el carácter involuntario de la relocalización sea en sí mismo fuente de disconformidad, aquí se examinarán fragmentos del universo simbólico que catalizó un conflicto social.

Este capítulo se divide a partir de aquí en cuatro secciones. En primer lugar, se recorrerá brevemente la historia de las villas de la ciudad de Buenos Aires y la oscilación entre las políticas de erradicación y de integración urbana de las que han sido objeto. Asimismo, se destacará el veloz crecimiento poblacional que han atravesado en los últimos años dando cuenta, de ese modo, del proceso de expansión en el marco del cual hizo aparición la orden de relocalización de los habitantes de las zonas ribereñas. Según veremos, el significado que adquirió la resolución del juez Armella para los afectados es inescindible del derrotero de los barrios informales como objeto de intervención estatal así como de la reciente evolución de la problemática habitacional.

Asimismo, como se verá en segundo lugar, las representaciones en torno a la orden de relocalización están íntimamente ligadas a las trayectorias de los habitantes del camino de sirga. En este sentido, se retratarán historias de vida de los afectados por la relocalización en la Villa 21-24, mostrando sus vínculos con el barrio y sus modos de subsistencia, pero subrayando también las heterogeneidades sociales presentes en el territorio.

En tercera instancia, se examinarán las motivaciones que los habitantes de la ribera le atribuyen a la orden judicial, y con ello se explorará cómo ésta les presenta una amenaza y al mismo

tiempo una oportunidad. Se sostendrá que mientras la relocalización se representa como fundada en una voluntad de consumar negocios inmobiliarios y desplazar a la población villera de zonas potencialmente valorizables, aparece también como un posible camino para la mejora de la calidad de vida y, en términos políticos, para apuntalar las demandas por la urbanización del barrio en su totalidad.

Finalmente, se analizarán las representaciones de los afectados respecto de la mudanza al complejo habitacional que los aguardaba. Se expondrá cómo la razón instrumental bajo la cual operaban el gobierno y la justicia al justificar su relocalización colisiona con los sentidos sociales sobre el arraigo a la villa, la contaminación y la justicia. Y, según se destacará, la pérdida de la vivienda propia genera sentimientos encontrados que alimentan la especulación y la contemplación de escenarios futuros: ¿sería acaso posible que entre una cerrada resistencia y una abierta aceptación se generase una vía de conflicto para incidir en los términos de la relocalización?

1. Las políticas pendulares hacia las villas de la ciudad: erradicación, integración y *boom* demográfico

En consonancia con la mayoría de las villas de Buenos Aires, la 21-24 comenzó a formarse paulatinamente a partir de la década de 1940 cuando, en un contexto de incipiente desarrollo de la industrialización sustitutiva de importaciones, miles de habitantes del interior del país comenzaban a trasladarse a la Capital en busca de prometedoras oportunidades laborales. Más que originarse en tomas de tierra organizadas –modalidad propia de los asentamientos–, su crecimiento fue producto de desperdigadas construcciones informales de migrantes recién llegados que, con la expectativa de abaratar los tiempos y costos de transporte al lugar de trabajo, optaban por instalarse en terrenos próximos a las áreas fabriles (Oszlak, 1991: 149). Así, en terrenos del industrial barrio de Barracas inició la conformación de un fenómeno urbano que, a diferencia del modo en que se lo representaban sus primeros habitantes, distó de ser transitorio (Castañeda *et al.*, 2012). Aunque para la mayoría se trataba de una provisoria puerta de entrada a la vida urbana –un "trampolín" hacia el progreso (Oszlak, 1991)–, acabó por constituir un pozo hacia la segregación espacial y la marginación social sostenida. Pocos fueron los que tuvieron la oportunidad de mudarse a barrios formales o de ver su entorno transformarse en pos de alcanzar las condiciones vigentes en otras áreas de la ciudad, como la existencia de cloacas, redes de agua potable, asfalto, e incluso centros de salud, educación y recreación.

Sería impreciso, sin embargo, inferir que las villas de Buenos Aires no han atravesado transformaciones a lo largo de las décadas, o que su informalidad sea sinónimo de ausencia de estatalidad. Antes bien, sería acertado afirmar que, tal como se las conoce hoy, son producto de un conflictivo entrelazamiento de múltiples agencias estatales con las demandas, expectativas y destinos de sus habitantes. Mientras que éstos adoptaron formas organizacionales por medio de las cuales han reclamado mejores habitacionales y de infraestructura, aquellas han desarrollado diversas acciones orientadas a la modificación del estado de estos barrios, las cuales, en su heterogeneidad, pueden englobarse bajo el nombre de "política de villas" (Delamata, 2016: 571).

Algunas de las primeras villas de la ciudad, como las que albergaban a inmigrantes recién llegados en la década de 1930 en la zona portuaria del barrio de Retiro, fueron, en efecto, promovidas por el gobierno local por medio de la provisión de materiales y cesión de galpones para la construcción de viviendas (Abduca, 2008). Pero el hecho de que pocos años más tarde fueran desalojadas por acusaciones de saqueos y otros delitos muestra cómo desde los inicios la relación entre el Estado y esta novedosa forma de hábitat popular fue tensa y contradictoria antes que armónica y monocorde.

El caso de la propia Villa 21-24 es elocuente en este sentido. Uno de sus sectores se denomina NHT Zavaleta, por "Núcleo Habitacional Transitorio". Concebido en el marco del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia de 1964, fue construido en 1969 como barrio temporal para los habitantes de la villa, pero al frustrarse su ejecución plena finalmente acabó siendo un ámbito de residencia definitivo para cientos de personas. Los NHT, que habían nacido en el contexto del período dictatorial denominado "Revolución Argentina", tenían un doble objetivo: alojar provisoriamente a erradicados de villas de emergencia y afectados por inundaciones y obras públicas, y al mismo tiempo disciplinarlos:

> Los Núcleos Habitacionales Transitorios fueron creados para enseñar las 'formas correctas de vida' que consideraba el gobierno militar de ese entonces todo ciudadano tenía que tener, retomando la vieja dicotomía sarmientina de 'civilización y barbarie'. Para ello se ejercía un excesivo control […]. Estos núcleos se crearon para disciplinar e imponer un modo de vida a la población, la cual debía adaptarse y adquirir un 'sentido de propiedad' antes de trasladarse a la vivienda definitiva (Castañeda *et al.*, 2012: 12).

Si en 1962 la Villa 21-24 contaba con cerca de 350 pobladores, y hacia mediados de los años 1970 se alcanzó a contabilizar 12 mil, el plan de erradicación de villas llevado a cabo por la dictadura iniciada en 1976 diezmó su población a apenas un puñado de cientos (Castañeda *et*

al., 2012; Cravino, 2006; Guber, 2007). Mientras que en el plan de erradicación de 1966 primaba el reemplazo de las viviendas de las villas por nuevos complejos habitacionales[52], fue habitual en este segundo programa –promulgado como Ordenanza Municipal nº 33.652/1977– la demolición de barrios enteros (incluso algunos que habían sido construidos por el propio Estado local) y el traslado de personas de forma violenta y sin destino, así como la tortura y desaparición sistemática de los considerados "subversivos".

> Las publicaciones de la CMV [Comisión Municipal de Vivienda] de la época detallaban los pasos: congelar, desalentar y erradicar. De este modo se dejaba de proveer asistencia social, se prohibía la construcción de nuevas viviendas así como la mejora de las existentes, se clausuraban negocios y se cortaban servicios. El congelamiento y el desaliento precedían a la erradicación, cuyo fin era operar, a través del Estado, sobre toda la población que habitaba de forma precaria la Capital Federal […]. Según el testimonio de una sobreviviente, los desalojos comenzaron a sentirse en la villa en 1977: "A los extranjeros [los mandaban] de vuelta a sus países y a nosotros como trastos viejos nos tiraban en las provincias. Eso es lo que hacían […]. Venían con topadoras. A ellos no les interesaba si había enfermos, o una parturienta. Acá fue muy fuerte. En el '77 ya empezaron a voltear las casas" (Castañeda *et al.*, 2012: 34).

A partir del fin de la dictadura, el persistente déficit habitacional hizo retomar a la Villa 21-24 su cauce de veloz crecimiento y comenzó un proceso de reconstrucción de las redes políticas y de sociabilidad vecinal que habían sido resquebrajadas. Asimismo, se redoblaron los esfuerzos para la provisión de infraestructura que mejorase el acceso a los servicios característicos de las áreas más integradas de la ciudad. Como indica Auyero (2001: 69), estas luchas han sido usualmente producto de disputas entre los gobiernos y los movimientos villeros, que comenzaron a conformarse en pos de reivindicaciones habitacionales. Como muestra la historia de las villas de Buenos Aires, han sido pocos los casos de políticas de integración urbana implementadas por mera iniciativa gubernamental sin la mediación de reclamos o presiones vecinales.

Desde el punto de vista estatal, el regreso a la democracia marcó una nueva etapa para las villas. Si en décadas anteriores habían primado políticas erradicatorias –que, si no eran directamente expulsivas, fomentaban el traslado a complejos de vivienda que reproducían la segregación urbana–, los años 1980 (y más acentuadamente los 1990) dieron lugar a la aparición de iniciativas tendientes a la radicación. Estas políticas, que reconocían el derecho a la

[52] Numerosos hitos urbanos de renombre son producto de dicha política de vivienda, como el Conjunto Urbano Lugano I y II.

permanencia, promovían la regularización dominial e impulsaban la urbanización. Según diversos autores (Jauri, 2011; Cravino, 2012; Arqueros *et al.*, 2011), este viraje fue fruto de las históricas demandas de los movimientos villeros, pero también obedeció a balances negativos por parte de los sucesivos gobiernos acerca de la producción en masa de viviendas "llave en mano". Asimismo, respondió a nuevos enfoques impulsados desde organismos internacionales, que hacían propio el impulso de los derechos económicos, sociales y culturales –entre los cuales se hallaba el derecho a la vivienda–. Sin embargo, este giro hacia la integración no sólo convivió con políticas y discursos erradicatorios, sino que difícilmente logró trascender el plano normativo y apenas logró traducirse en transformaciones palpables para los habitantes de los barrios informales.

Mientras tanto, aún si los destinos de las villas han oscilado al ritmo de los ciclos gubernamentales, las luchas sociales y las cambiantes políticas de vivienda (Rodríguez *et al.*, 2007), su expansión como forma de hábitat popular ha ido en franco ascenso desde el regreso de la democracia. En la ciudad de Buenos Aires se han multiplicado los habitantes de barrios informales, se ha incrementado la población no propietaria, han aumentado los desalojos forzosos y ha crecido la precariedad habitacional (Rodríguez *et al*., 2011; Zapata, 2012; Di Virgilio y Rodríguez, 2013). Precisamente, se estima que actualmente son 600.000 las personas que residen en villas, asentamientos, inquilinatos y pensiones, además de las que se encuentran en situación de calle o hacinamiento (Marcus, 2011; Mazzeo y Roggi, 2012).

En paralelo, se ha expandido la superficie construida hacia niveles sin precedentes, en especial a partir de la salida de la crisis económica que hizo eclosión en los años 2001-2002. En el período 2003-2013 se autorizó la construcción de un promedio de 1.774.129 m2 anuales, generándose inéditos niveles de oferta; de hecho, más de un 80% de ellos se destinaron a uso residencial (Baer y Kauw, 2016: 14).

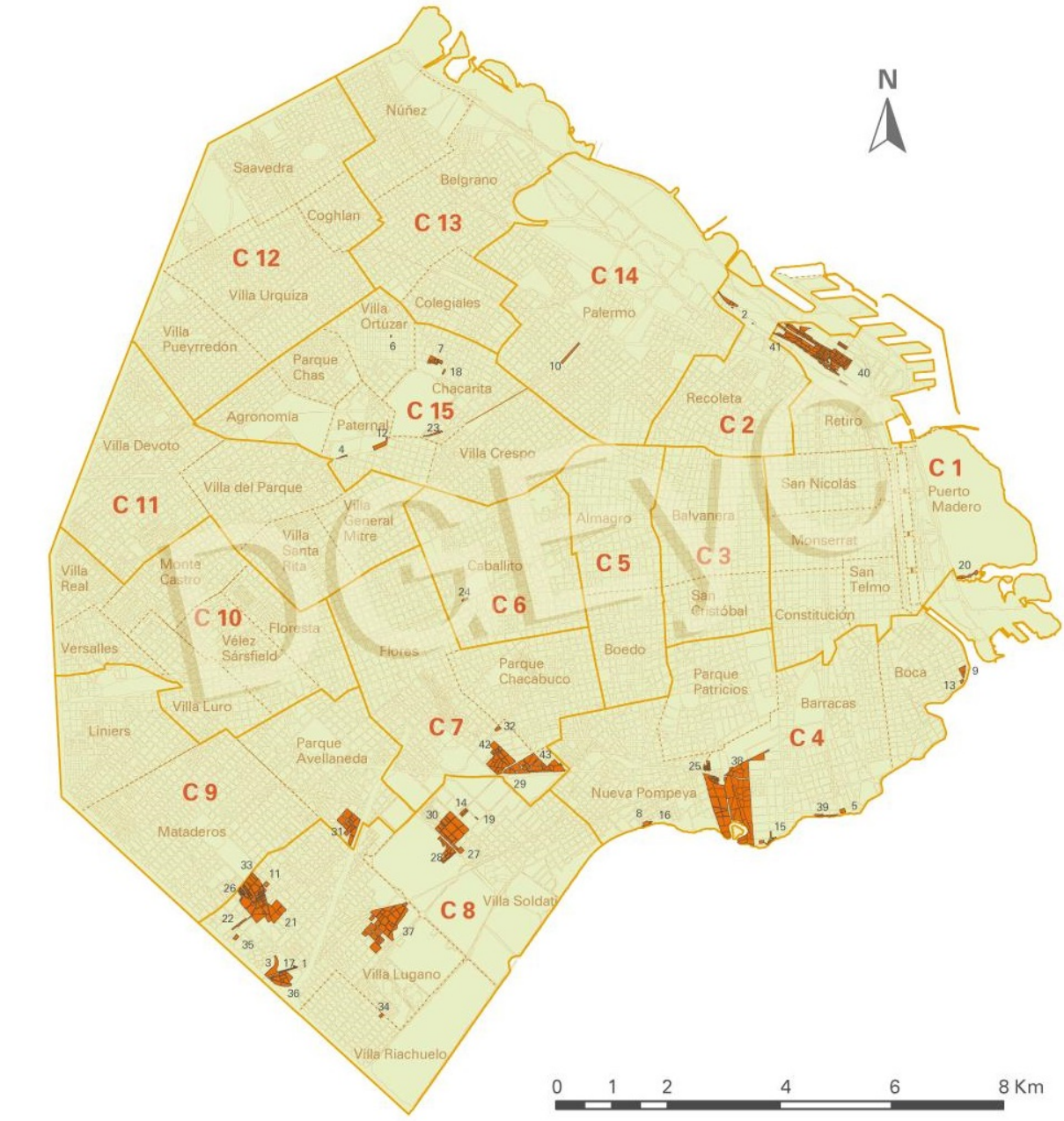
La relación entre estos dos fenómenos –el aumento de la población en situación de precariedad habitacional y la ampliación de la superficie construida– es más causal que azarosa. En estos años, el mercado inmobiliario se ha destacado por su desregulación, y las políticas de gestión del suelo urbano han brillado por su virtual ausencia; en consecuencia, se ha evidenciado un aumento extraordinario de los precios del suelo, los cuales superaron con amplitud los precios

relativos del resto de los bienes y servicios de la economía (Baer y Kauw, 2016)[53]. De este modo, el crecimiento de la oferta de viviendas –para una población que ha permanecido estable en alrededor de 2.900.000 habitantes desde la década de 1960– no ha redundado en un apaciguamiento de la crisis habitacional. Más aún, mientras que entre 2001 y 2010 la población en villas crecía un 52,3% –según los cálculos más conservadores– (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010), aumentaba significativamente la cantidad de viviendas ociosas (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2015; Rodríguez, 2015). La zona sur, que históricamente había permanecido rezagada de los procesos de valorización y resultaba por lo tanto más accesible que la zona norte, no quedó exenta de este proceso. A partir de 2003, comenzó una lenta convergencia de los precios del suelo entre ésta y aquella, reduciéndose las opciones para la población de menores recursos y dificultándose la permanencia entre quienes veían encarecerse los precios de sus viviendas. Así, se comenzaron a evidenciar procesos de "gentrificación"[54] en el mismísimo sur, bajo un decidido impulso gubernamental de "revalorizar" las áreas en cuestión. Los alrededores del Paseo de las Artes, en La Boca, y el Centro Metropolitano de Diseño, en Barracas, son algunos de los ejemplos más paradigmáticos al respecto (Baer y Kauw, 2016; Jajamovich y Menazzi, 2013; Salinas Arreortua, 2013).

[53] Según Baer y Kauw (2016: 8), entre junio de 2002 y junio de 2014 el precio promedio de oferta de los terrenos aumentó de U$S 193 a U$S1682 el metro cuadrado.

[54] La noción de gentrificación refiere al desplazamiento de habitantes de un determinado territorio a partir de la paulatina llegada de grupos de mayores ingresos y el aumento de los costos de vida. A menudo consiste en barrios deteriorados sobre los que se ejecutan planes de desarrollo inmobiliario, los cuales elevan los precios de los alquileres y el valor de las viviendas, generándose las condiciones para un progresivo recambio poblacional.

Mapa 3. Villas y asentamientos por comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2011.



ASENTAMIENTOS
1 Barrio Obrero
2 Barrio Saldías
3 Bermejo
4 Biarritz y Espinosa
5 Bosh
6 Charlone
7 Fraga
8 El Pueblito
9 El Triángulo
10 Ent. Paraguay
11 Hubac
12 La Carbonilla
13 Lamadrid
14 Los Pinos
15 Magaldi
16 Mar Dulce
17 María Auxiliadora
18 Pdon. Lacroze
19 Portela
20 R. Bueno
21 San Pablo
22 Scapino
23 Warnes
24 Yerbal

NHT
25 Zavaleta
26 Del Trabajo

VILLAS
27 Villa Calacita
28 Villa Piletones
29 Villa 1 11 14
30 Villa 3
31 Villa 6
32 Villa 13 bis
33 Villa 15
34 Villa 16
35 Villa 17
36 Villa 19
37 Villa 20
38 Villa 21 24
39 Villa 26
40 Villa 31
41 Villa 31 bis

VILLAS URBANIZADAS
42 Sector Bonorino (ex Villa 1-11-14)
43 Sector Polideportivo (ex Villa 1-11-14)

Fuente: Elaboración propia a partir de imagen de la Dirección General de Estadística y Censos – Ministerio de Hacienda – Ciudad de Buenos Aires.

En el marco de este déficit habitacional, las crecientes dificultades para el acceso a la vivienda en zonas formales dieron lugar a que barrios como éstos se expandiesen a lo largo de los años hasta las barrancas mismas del Riachuelo. Así, en la actualidad, pueden encontrarse precarias

casillas cuyo único sostén contra la fuerza de gravedad de los taludes del río son pilares de madera desvencijada que, en más de una ocasión, han cedido y provocado el desplome de viviendas enteras en las oscuras aguas contaminadas.

2. Las trayectorias de los habitantes del camino de sirga: militancia y supervivencia en los márgenes urbanos

> *Los habitantes de la periferia no sólo comparten una posición espacial y social desventajosa, sino también una experiencia común […] vinculada con habitar la periferia: la migración hacia la ciudad, el sueño de un lugar propio, las múltiples dificultades vinculadas con la ausencia de infraestructura, los servicios deficientes, las largas distancias por cubrir para acceder al trabajo, la salud y la educación, y la historia del barrio como un paulatino progreso en el acceso a dichos bienes y servicios, constituyen referencias compartidas en los relatos de los habitantes de la periferia, independientemente del momento y de las condiciones en que arribaron. Se mira y se vive la ciudad desde una posición social y espacial (Segura, 2013).*

2. 1. Los establecidos

Raúl vive en la Villa 21-24 hace 35 años, pero nació y se crio en Misiones, de donde son originarios sus padres, hijos de paraguayos. Pasó su infancia en esa provincia, sumido en la más profunda miseria: *"fuimos pobres de toda pobreza, absolutamente pobres, no teníamos vivienda, no teníamos nada, dormíamos en un rancho. La verdad es que esto es una pequeña mansioncita al lado de la casita que teníamos allá"*. Su casa actual, hecha de ladrillos y cemento, es efectivamente una pequeña "mansión" para los estándares del camino de sirga. Además de su calidad constructiva, tiene el privilegio de dar a uno de los pasajes principales, que cuenta con asfalto. Aunque el pasto del vecino, claro, siempre es más verde: *"ese señor que está ahí en frente tiene una casa impresionante, de loza, es maestro mayor de obra, así que imaginate cómo es la casa de él, una fortaleza. Todo de columnas, loza, impresionante"*.

Histórico referente del barrio, Raúl llegó a vivir allí tras el fin de la dictadura en 1983, luego de que en el marco de una política sistemática y coercitiva de erradicación fuera expulsado de otra villa donde residía. Actualmente, pertenece a la minoría que ha contado durante las últimas décadas con un trabajo estable y formal, desempeñándose como empleado estatal. Su labor, guardián de plaza, evoca imágenes románticas y anacrónicas que remiten a otra época de

Buenos Aires, pero a su vez recuerda paradójicamente a otro lugar, pues la propia realidad topográfica de la villa donde vive hace largos años lejos está de contar con plazas; más bien, se compone de un sinfín de retorcidos pasadizos estrechos que sólo se suelen ensanchar para dar lugar a basurales infestados de ratas y metales tóxicos.

En la vida de Raúl siempre ha estado presente la política, actividad que practicó generalmente en pos de reivindicaciones barriales y en contra de las autoridades villeras establecidas: *"yo […] acá fui siempre un contrera, contra lo institucional del barrio, contra los que manejaban la mutual. Yo siempre estuve en contra porque exigí para mi barrio la democracia"*.

El fallo del juez Gallardo que en 2009 ordenó la realización de comicios para conformar juntas vecinales en las villas de la ciudad de Buenos Aires fue vivido por gente como él como una victoria y a su vez un punto de inflexión. Pasó de volantear como un *contrera* a armar listas con las que se presentó sucesivamente a elecciones, en las que siempre salió derrotado. Pero aclara: *"nosotros no pusimos un peso, no le ofrecimos empleo a nadie"*. Su plataforma, aunque no victoriosa, es muy representativa de los problemas que siempre han aquejado a la Villa 21-24 y a la mayoría de las villas porteñas: *"el programa consistía en hacer todo lo que podamos hacer desde la política para que mejore la salud dentro del barrio. Tener centros de salud […], que haya una ambulancia las 24 horas del día […], seguir exigiéndole al Estado la construcción de más escuelas, jardín de infantes, jardines maternales […], e incluso [luchar] contra la violencia que hay en el barrio […]. Estoy hablando de la violencia, estoy hablando de la droga, estoy hablando de todo eso. Yo soy un absoluto convencido de que hay que luchar contra quienes venden la droga, y hay que luchar contra quienes están metidos en la corrupción, como la policía, los funcionarios […]. Luchar para que se respete lo que plantea la ley de urbanización de todas las villas"*. A fin de cuentas, apelando a las ideas del poeta y cineasta Pier Paolo Pasolini –algunas de cuyas frases célebres tiene pegadas en la pared de su casa–, la política para él es *"una gran herramienta de transformación"*, *"desagradable"* y *"sucia"* pero *"necesaria"* y *"poderosa"*.

Jorge es otro de los vecinos históricos del área de la villa que repentinamente se dio a llamar "camino de sirga". Y tal como en el caso de Raúl, sus condiciones materiales de vida se distinguen respecto de la mayoría de los habitantes ribereños, que suelen ser más nuevos en el barrio y contar con una mayor vulnerabilidad económica. Distante de aquellas casillas de chapa que tambalean sobre los taludes del Riachuelo, la vivienda de Jorge –construida por él mismo a lo largo de las décadas– está hecha de *material* (como suelen denominar los vecinos a los

ladrillos, la cal y la arena) y se encuentra enclavada en un ancho pasaje inusualmente arbolado y recluido. Su trabajo como administrativo en un estudio jurídico –estable, registrado y mejor remunerado que el promedio– también resulta una relativa rareza en un ámbito de suma precariedad como es la Villa 21-24, exponente por antonomasia de la creciente crisis habitacional y reducto ejemplar de la pauperización de las condiciones de vida en la ciudad.

A diferencia de Raúl, Jorge es uno de los pocos vecinos que atravesaron el proceso de erradicaciones llevadas adelante durante la última dictadura (1976-1983) y lograron permanecer. *"Vos que estudiaste sociología"*, me decía en una conversación en su casa, *"dicen que hay dos cosas en la vida que traumatizan: una es la mujer en el parto, y otra es una mudanza"*. Aquellas no se trataron, sin embargo, de mudanzas comunes y corrientes, sino de desalojos forzosos llevados adelante a sangre y fuego contra quienes no eran pasibles de "merecer la ciudad" (Oszlak, 1991). Como corolario -según vimos hace algunas páginas-, luego de esos años las villas quedaron diezmadas y algunas sencillamente desaparecieron, hasta que al calor del reverdecer democrático retomaron su cauce de veloz y precario crecimiento.

A partir de esta etapa, la expansión poblacional de las villas fue acompañada de un intenso trabajo militante por parte de residentes como Jorge que lucharon para que los nuevos y viejos habitantes contasen con prestaciones que los propios organismos estatales no garantizaban. *"Yo puedo decir, con un pequeño dejo de orgullo, que trabajé socialmente muchísimo en el barrio. Soy uno de los pioneros en el tendido de luz, cloacas y agua. Y no solamente en el sector que me atañe a mí, trabajamos en toda la villa"*. Su entrega personal por el bienestar barrial acabó por convertirlo en un referente entre los vecinos, quienes lo detienen cotidianamente para saludarlo a cada paso. Al igual que Raúl, sus experiencias políticas lo hallaron alejado de los sectores que dominan la vida política institucional local. La junta vecinal, dice, es una estructura piramidal que *"no sirve para un carajo"*, y acusa a su presidente de actuar por *"fines políticos"* para obtener *"réditos"*.

2. 2. Las "outsiders"

Lejos de cualquier homogeneidad a su interior, la Villa 21-24 –y la zona ribereña en particular– cuenta con habitantes de diversas antigüedades, niveles socioeconómicos, trayectorias ocupacionales y procedencias geográficas. Más que tratarse de una vecindad con un tipo de vida comunitaria y uniforme, existen allí redes de sociabilidad dispares y formas e intensidades de integración a la vida del barrio distintas (Fainstein, 2015). Siguiendo a *The established and*

the outsiders, de Elias y Scotson (1994), se observa allí una vinculación entre el tiempo de residencia y el carácter que adquiere la experiencia de habitar. En la Villa 21-24, a su vez, se evidencia una relación estrecha entre la antigüedad y las condiciones de vida, que se expresa en un desmejoramiento de las condiciones habitacionales a medida que uno se aproxima a los márgenes del río –un fenómeno que Segura (2013) llamaría *degradé urbano*–. Las historias de Cuca y de Concepción resultan en este sentido significativas respecto de lo disímiles que eran las vidas en el camino de sirga cuando hizo aparición la orden de relocalización.

Con Cuca pude conocer hasta el más escondido de los rincones de la ribera del Riachuelo, que un día me llevó a recorrer con mucho entusiasmo. *"Traé tu cámara de fotos"*, me había adelantado, aunque también me advertiría: *"para salir yo te acompaño, que si los pibes en los pasillos te ven solo, te roban todo lo que tenés"*. Con 25 años en el barrio –casi la mitad de sus 55 de vida–, conoce todo –y a todos– como la palma de la mano, incluso a las incontables jaurías que al giro de cada esquina nos empezaban a seguir sin mucha decisión. Con la autoridad de quien se siente en casa, les gritaba de forma bastante salvaje para que se alejasen: *"rajá o te hundo las costillas, animal de porquería"*. Sus aullidos a los perros sólo eran interrumpidos cuando nos cruzábamos con pedazos de cable tirados en la calle. *"Agarralo que es cobre"*, le indicaba a la nieta que venía con nosotros, por más pequeños que fuesen aquellos.

Antes de vivir allí, Cuca supo llevar una vida más nómade. Nació en un pueblo en Chile, vivió hasta la adolescencia en la ciudad de Viña del Mar, y a los 18 años se fue a vivir a Chipre. Me resultó difícil creerle hasta que empezó entre risas a recitar unas frases en griego: *"la que más me acuerdo es 'por favor, ¿me das una cerveza?'. Pero no iba a vivir toda la vida pidiendo cerveza"*. Luego trabajó en Brasil, Uruguay, Paraguay y Perú, hasta que llegó a Buenos Aires a los 25 años. Pero aclara: *"yo siempre voy a ser chilena porque nací en Chile. Igual para mí este es mi país, me gané este documento y ser una más de ustedes"*.

Tras pasar los primeros años viviendo en el centro de la ciudad y en el barrio de San Telmo –donde formó una familia y tuvo hijos–, se separó de su esposo y se mudó a la Villa 21-24. Allí fue inquilina al principio y luego, hace diez años, logró comprarse su propia casa. Un verdadero acontecimiento, especialmente para alguien que pasó buena parte de su vida de país en país y de barrio en barrio.

Si la orden de relocalización no fue un evento enteramente novedoso para la vida de vecinos como Raúl y Jorge, que sufrieron las políticas de erradicación de la dictadura, ni para la de

Cuca, que transcurrió décadas de múltiples mudanzas –más o menos ajenas a su voluntad–, tampoco lo fue para pobladoras más recientes como Concepción, quien llegó a la Villa 21-24 producto de un exilio económico. Concepción creció y formó su familia en Pedro Juan Caballero, una pequeña ciudad paraguaya fronteriza con Brasil donde vivió hasta que su primera hija cumplió 5 años y se mudaron a Asunción. Allí tuvo dos hijos más y permaneció 15 años antes de que, por dificultades económicas, tuviese que decidir venir a la Argentina.

En Paraguay, Concepción se dedicaba a vender ropa, pero la falta de trabajo la obligaba a hacer todo tipo de changas; su marido, chofer de camiones nacional e internacional, no corría un mejor pasar. Hace siete años, la opción de probar suerte en otras tierras se les apareció como plausible y decidieron explorar esa posibilidad: primero viajó el marido con su hija mayor, luego se mudó la otra hija, y al cabo de pocos meses se trasladó ella con su hijo menor. Se instalaron sin escalas en la zona ribereña de la Villa 21-24, que para ellos significó un angustiante encuentro con una realidad que los hizo debatirse acerca de la propia permanencia en el país. Así lo refleja el siguiente diálogo en el que Concepción da cuenta de la mezcla de sensaciones que la atravesaron:

> *Concepción: Cuando me llegué me asusté porque el barrio era un desastre. Me decepcioné un poco, me quedé tan triste. Me entristeció porque veías… Dios mío, desesperante.*
>
> *Andrés: ¿Qué era lo desesperante?*
>
> *C: Y, la villa, por ejemplo, los pasillos, que allá en Paraguay no hay eso [...]. Pero después me adapté, qué voy a hacer […]. Dije "Dios mío, Dios es grande y no me va a abandonar", y "vamos a luchar", le dije a mi marido. Ahora gracias a Dios estoy tan tranquila, mi hija y mi marido trabajan bien, conocemos ya muchas partes, tenemos muchas amistades.*

Haber conseguido trabajo le significó una gran tranquilidad, ya que había viajado con la incertidumbre de no tener garantizada ninguna fuente de manutención de antemano. Mientras que el marido se empleó como obrero de la construcción, Concepción comenzó a improvisar como cocinera y vendedora de comida: *"cuando vine, miré y dije, bueno, primerito hice bizcochuelos para vender, todas las tardes salía a vender bizcochuelo. Luego vino el calor en el verano y hacía ensalada de fruta. Y vendía y vendía y vendía. Y después averiguaba, averiguaba acá, averiguaba allá cómo se hacía. Ahora hago tortas, lo que se presente"*.

Además de tener trabajo y haberse hecho de amigos, para Concepción fue un cambio radical haber logrado comprar su propia vivienda, a escasos metros de la que la albergó como inquilina durante los primeros cinco años. *"De tanto luchar allá en Paraguay, la diferencia acá es que*

por lo menos, a pesar de que es la villa, ya tenemos nuestra casa. Vemos la diferencia. Acá hay más vida, uno trabaja y hay vida, pero allá trabajás y no hay vida".

No obstante, hasta el día de hoy no está segura de qué tan suyo es su hogar: *"soy dueña, supuestamente. Pero es como si invadiera, como si fuera que no pagás el impuesto y no es tuyo"*. Su preocupación de tener como prueba de su titularidad apenas *"un papel que él [el dueño anterior] hizo en su máquina de escribir"*, que refleja los opacos y grises regímenes de propiedad que imperan en las villas, en ella acaba por tomar la forma de sentimientos de incertidumbre acerca de su relación y enraizamiento en el barrio. Como señala Merklen (1995: 108), "la tierra posee entre los ocupantes una significación muy especial que generalmente está asociada al concepto de propiedad, en tanto ambos son percibidos como punto de anclaje y de reaseguro social contra vendavales de diverso tipo". Como contracara, "la posibilidad de acceder a la tierra posee siempre una significación idealizada en el sentido de que parece surgir como un hito a partir del cual mejorará la situación". Si la tierra y la vivienda operaban como un anclaje de certezas en el marco de una vida frágil y precaria, la orden de relocalización llegaría, precisamente, como un vendaval.

3. La orden de la justicia, motivo de sospechas, temores y expectativas

3. 1. El camino de sirga como puntapié de negocios expulsivos

Cuando se vinculó la orden de "limpieza de márgenes" del río con el viejo concepto de "camino de sirga", disponiéndose la relocalización de toda la población ribereña, el Poder Judicial apuntaba a la doble meta de reordenar el territorio y morigerar el riesgo ambiental de la población más expuesta. No se trataba solamente de facilitar las labores de control de basurales y efluentes o de mejorar la circulación, sino, a su vez, de detectar y trasladar a las personas que vivían más próximas a la fuente de peligro por excelencia: el Riachuelo.

Pero habitar un mismo sitio y ser objeto de una misma política no fueron elementos suficientes para que los afectados por las relocalizaciones signifiquen de modo similar el proceso. De hecho, las interpretaciones que los diversos actores le otorgaron a la relocalización –y en particular los afectados directos– fueron más bien variadas y dispersas. Es que, siguiendo a Olejarczyk (2015a), el proceso de mudanza –lo que Jorge llamaba *"lo más traumático en la vida"*– suele exceder a un simple traslado geográfico de un sitio a otro; en otras palabras, la vivienda y el barrio significan para sus habitantes mucho más que el espacio físico sobre el que

pasan sus días. En consecuencia, el habitar se vincula con un conjunto de sentidos subjetivos que hacen que el espacio –vacío y abstracto– se vuelva un lugar –concreto y significativo– (Segura, 2013; Girola, 2007). Podría afirmarse, parafraseando a Segura (2013: 60), que la Villa 21-24 constituye un *palimpsesto*, pues se superponen allí capas sedimentarias de ocupaciones, usos, relaciones y sentidos diversos. Es decir que según la historia, trayectoria y posición social de los vecinos afectados, la orden de relocalización puede significar muchas cosas distintas y contrapuestas.

Como veíamos anteriormente, la "causa Mendoza", en tanto pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia en pos del saneamiento ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo, estableció una serie de objetivos que debían ser traducidos en políticas públicas por parte de los condenados: la recuperación ambiental, la prevención del daño futuro y la "mejora de la calidad de vida" de la población. Sin embargo, para Concepción, lejos estaba el fallo de apuntar en esa dirección. Más bien, como se ve en el siguiente diálogo en el que habla acerca del entonces Jefe de Gobierno de la ciudad –con quien identifica la orden de relocalización–, se deja entrever cómo ella asocia la apertura del camino de sirga con su condición de extranjera cuyo destino es potencialmente volátil (y cuya garantía de propiedad como habitante de la villa es, recordemos, apenas *"un papel hecho en máquina de escribir"*).

> *Concepción: Pero Macri no quiere a la gente de la villa.*
>
> *Andrés: ¿Vos pensás que no?*
>
> *C: Yo, una vez, escuché que él estaba hablando en la tele, y dijo que cada uno tiene que ir a su lugar. Por ejemplo, la gente acá adentro de la Argentina, cada uno tiene que ir a su lugar de nacimiento a hacerse su vida, dice. ¿Y cómo va a ser así, si acá en la capital sólo quedan los capitalinos? La gente de la capital sólo trabaja en los papeles, son secretarios... Y las empleadas domésticas… En la gente de la capital no hay empleadas domésticas. ¿Cómo van a vivir entonces? Y otra cosa dice, que el de Córdoba lo va a mandar a Córdoba, que el de Salta va a ir a Salta, porque viste que acá también hay mucho argentino que viene de la provincia a vivir acá […]. Y los extranjeros cada uno en su país. Y con las villas él va a terminar, dice. Entonces quiere hacer acá Estados Unidos.*
>
> *A: ¿Hacer qué?*
>
> *C: Hacer una ciudad de Estados Unidos.*

Las causas y alcances de la orden de relocalización, sin embargo, no fueron interpretados por todos del mismo modo; más aún, dentro de una misma persona podían convivir explicaciones a primera vista contradictorias. La propia Concepción, por ejemplo, vincula la apertura del

camino de sirga a un objetivo que, aunque podría implicar su expulsión de la ciudad, tiene motivaciones técnicas y justificables: un reordenamiento del tránsito.

> *Concepción: Yo pienso que es, a lo mejor, para convenir más a la ciudad. Porque viste que la ciudad cada día crece más y no hay tanto espacio para que pasen los camiones grandes, por ejemplo. Y la idea de ellos es abrir una ruta como la que está en Pompeya, yo pienso, como la Avenida Vélez Sarsfield […], para que la gente llegue más rápido a donde tiene que ir. Sólo que a veces los pobres no entienden eso. Es lindo el proyecto, es hermoso.*

Siempre suspicaz de quienes llama *los políticos*, Cuca asocia las relocalizaciones con la búsqueda de ganancias económicas por parte del Gobierno de la Ciudad. *"Porque viene la autopista, y la autopista al Gobierno le está pagando. ¡Esto es un negociazo!"*. Estos negocios se extenderían, a su vez, al armado de un paseo turístico: *"van a hacer como una bahía de recreación […], va a venir gente con turistas, sacar plata, llevarlos en el bote, mostrar fotos de cómo era antes, decir que acá hay gente que vivía, y van a decir que les dieron unas tremendas casas, que todo es mentira"*.

Si bien no se conocen proyectos oficiales del armado de un paseo turístico en el barrio de Barracas, los intentos de erradicación de la villa Rodrigo Bueno en el barrio de Puerto Madero, los desalojos en La Boca y el "boom" inmobiliario de este cordón sureño de la ciudad enmarcan las más variadas explicaciones de los vecinos sobre el porqué de la orden de ser relocalizados:

> *Cuca: Vos sabés que no es sólo esto nomás, quieren sacar la villa, y la villa va a ser muy difícil sacarla.*
>
> *Andrés: ¿Entera la villa?*
>
> *C: Acordate lo que te digo: cuando empiecen a hacerlo, van a querer ampliar más y más y más, ¿entendés?*
>
> *A: Corriéndola más para atrás.*
>
> *C: Claro, pero ahí van a tener que empezar a darle plata a la gente.*

A diferencia de la gran mayoría de las villas de la ciudad, que están ubicadas en las áreas más lejanas, peor conectadas y en mayor condición de desigualdad respecto de los servicios y derechos predominantes en el norte, la Villa 21-24 se encuentra en una zona céntrica, relativamente cercana a los núcleos de la vida económica urbana y a las escuelas y hospitales públicos. Como veremos más adelante, los vecinos perciben estas características referentes a la localización de su barrio como una ventaja relativa de la que no quieren desprenderse; pero además, hay entre ellos sospechas –y certezas– de que la orden de trasladarlos se funda, en última instancia, en motivaciones ocultas o no explicitadas de políticos o empresarios. Para

Cuca, el telón de fondo de las relocalizaciones es el alto valor de las tierras donde se asienta la villa, que está muy cerca *"del pleno centro, de la Casa de Gobierno"*, por lo cual si el Jefe de Gobierno de la Ciudad se hiciera Presidente, *"la villa desaparece, porque esto [vale] una fortuna. Esto te lo digo yo y te lo va a asegurar cualquier compañero […]. Esto es una mina de oro para hacer lo que se les cante […], edificios, complejos, un shopping…"*.

3. 2. La relocalización como oportunidad y como amenaza

"Somos el jamón del medio", me decía en una ocasión Jorge refiriéndose a cómo los vecinos de la zona ribereña de la villa se descubrieron como habitantes de un "camino de sirga" que deberían abandonar para dar cumplimiento a un fallo judicial. Pero al desanudar la madeja de representaciones que se hacen de las razones que los colocaron en dicha situación, se halla que se interpretan como el "jamón del medio" de, en definitiva, grandes proyectos para los cuales ellos presentan –son– un obstáculo. Así, las tierras sobre las que se encuentran los vecinos, pero también sus amistades, familias y (en muchos casos) trabajos, valen "una fortuna" porque son una oportunidad para hacer negocios, sean torres, centros comerciales o "bahías de recreación" para "sacar plata"; en todos los casos, horizontes para ellos inaccesibles. Por eso, como su barrio estaría asentado sobre una "mina de oro", la apertura del camino de sirga sería sólo el primer paso de un proceso de erradicación de la villa en su conjunto.

Estas explicaciones, no obstante, conviven con otras como la de Concepción, que aluden a que la relocalización obedece al futuro paso de una ruta que agilizará el tránsito para "convenir a la ciudad". Para ella, un proyecto como éste es positivo, en la medida en que lo asocia con los temores que le genera la topografía de la villa: *"para mí sería lindo abrir todo. Por ejemplo, que no haya más esos huequitos que los chorros se esconden"*.

Jorge, por su parte, también se muestra esperanzado, porque habiendo dado largas luchas por la urbanización durante buena parte de su vida, el traslado de los habitantes del camino de sirga implica un cambio cualitativo de escenario. *"Va a haber un antes y un después"*, dice, *"porque todo este espacio"* –refiriéndose a los márgenes del río atiborrado de basurales y casas tambaleantes– *"se va a ver transformado en una avenida, en un paseo"*. Lo motiva, además, que la relocalización pueda ser el puntapié para revivir los reclamos por la urbanización del barrio en su totalidad, una reivindicación de larga data para activistas como él.

A la hora de explicarse el fallo, entonces, coexisten explicaciones múltiples e incluso contradictorias. Así, mientras que para vecinos como Jorge la orden de relocalización se inserta

en el extenso derrotero de demandas vecinales por la mejora de las condiciones de vida de los villeros, para otros como Cuca o Concepción, con lazos más débiles con el barrio, la disposición judicial despierta sospechas sobre motivaciones políticas y económicas no explicitadas, esperanzas sobre el mejoramiento de un hábitat al que nunca se acostumbraron, e inseguridades acerca de cuáles son los derechos de los que pueden sujetarse como sujetos de derecho que se perciben en posiciones legal y simbólicamente frágiles.

Fuera la creación de shoppings, la construcción de torres o la implementación de derecho de admisión a la ciudad, las motivaciones que le atribuyen los vecinos del camino de sirga al proyecto de relocalización distan de los fundamentos oficiales, tan múltiples como la cantidad de voces estatales desde las cuales fluyen argumentos y explicaciones. Si para la Corte Suprema se trata de "recomponer el ambiente", "prevenir el daño futuro" y "mejorar la calidad de vida", para el juez federal a cargo del seguimiento de la causa la tarea es relocalizar, en tanto esa es la resultante de la necesidad de "eliminar obstáculos" de los márgenes del Riachuelo y dar lugar a la exigencia de "urbanizar villas y asentamientos". Mientras tanto, para el IVC, responsable de llevar adelante las relocalizaciones,

> *Es una causa ambiental, y entonces si no estás viviendo en este momento en el camino de sirga, el juzgado entiende que vos no estás viviendo un problema ambiental […]. En esta operatoria yo no vengo a darte una vivienda, yo vengo a sacarte de la contaminación […]. No estamos entregando viviendas por la carencia habitacional, entregamos viviendas para no dejar en la calle a los que tienen que liberar el camino de sirga (Romina, IVC).*

Si las agencias estatales operan sobre las vidas de los vecinos en función de una razón ambiental pero en la práctica acaban entrecruzando este argumento con la problemática habitacional, ¿por qué los afectados no percibirían confusamente los fundamentos de una orden judicial que impacta de raíz sobre sus vidas? Si el Gobierno de la Ciudad *viene a sacarlos de la contaminación* pero al mismo tiempo corre la voz de que amenaza con restringir derechos a los extranjeros, ¿por qué éstos no sospecharían que el objetivo en última instancia es su expulsión del medio urbano? Si se vive en la ciudad un proceso generalizado de desplazamiento de la población más pobre a las zonas más sureñas producto de la creciente valorización inmobiliaria de las tierras que habitan, ¿por qué los vecinos de la Villa 21-24 –ubicada cerca "del pleno centro, de la Casa de Gobierno"– no creerían que detrás de la orden de "mejorar la calidad de vida" se esconden grandes negocios? ¿Acaso no sospecharían de los poderes públicos que con su mano derecha les prometen la salvación ambiental y con la izquierda les retacean algunos de los más elementales derechos? Al desagregar la noción de Estado como un conjunto de agencias

relativamente autónomas y permeables a la imbricación de distintos actores sociales, puede comprenderse la confusión como producto del entrelazamiento de las contradictorias prácticas de gobierno que operan sobre la vida de los habitantes de la traza del camino de sirga.

4. Luces y sombras de una mudanza con rumbo incierto

El complejo habitacional al que fueron relocalizados los primeros vecinos del camino de sirga de la Villa 21-24, conocido como "Padre Mugica", se ubica en el extremo sur de la ciudad, en el barrio de Villa Lugano. Caracterizada por contar con los índices socioeconómicos más degradados de Buenos Aires, así como por reunir el mayor número de asentamientos informales (Parea y Vitale, 2011), esta zona es la que más crecimiento poblacional ha experimentado en la última década, en gran medida de la mano de un progresivo desplazamiento de población proveniente de los barrios formales. La desregulación del mercado inmobiliario, en tanto desencadenante de un proceso de gentrificación, ha tendido a consolidar el sur de la ciudad como área de residencia de la población más económicamente vulnerable y rezagada por el Estado en la implementación de políticas de integración al tejido urbano e igualación a los servicios y derechos vigentes en el norte (Bañuelos, Mera y Rodríguez, 2008).

El barrio de Villa Lugano presenta numerosas desventajas en materia de acceso a derechos en comparación con la Villa 21-24, tanto en lo que refiere a la movilidad (paradas de colectivo a largas cuadras de distancia de los complejos), los servicios de salud (ausencia de hospitales en áreas cercanas), la educación (insuficientes vacantes escolares) o la seguridad. Para los pobres de la ciudad, la distancia (y calidad) del viaje de la casa al trabajo, la atención médica en tiempos y formas compatibles con las responsabilidades laborales y necesidades vitales, la obtención de vacantes en escuelas públicas y la garantía de habitar calles donde reine la calma y paz social nunca fueron realidades dadas por sentado. Más bien, estas tensas faltas son definitorias de la posición de marginación urbana y subordinación social de los villeros, y resultan constitutivas de la propia experiencia de habitar estos barrios populares. Por estos motivos, para los afectados del camino de sirga la orden de relocalización fue mucho más que un mero traslado geográfico; de hecho, los fundamentos ambientales oficiales se entrecruzaron con la compleja trama de significados que tiene para ellos la vida en la villa, que incluyen –pero trascienden– su exposición a la contaminación.

Andrés: ¿Vos tenés vecinos que se fueron ahí? ¿Los ves, hablás con ellos?

Concepción: Sí, los veo y les hablo. Vienen de visita.

A: ¿Y qué te cuentan?

C: Me dicen que se arrepintieron de mudarse allá, que preferían vivir acá que allá, porque allá no hay muchos colectivos, no hay hospital, no hay escuela […]. Preferían vivir acá que irse allá.

Este diálogo con Concepción, en el que cuenta sobre sus conversaciones con exvecinos, es representativo de la amplitud de preocupaciones que cundieron entre los habitantes del camino de sirga a partir de la primera relocalización. En la medida en que comenzaron a circular relatos provenientes de los ya relocalizados, la perspectiva de trasladarse lejos de su barrio despertó cuestionamientos y resistencias que ponen de relieve lo divergente que resulta para los villeros la noción de "mejora de la calidad de vida" respecto de la racionalidad instrumental de "sacarlos de la contaminación".

4. 1. "Acá la gente ya sabe quién es quién"

Si bien la Villa 21-24 es una de las áreas de la ciudad donde se registra mayor número de homicidios y casos de violencia institucional, de género e interpersonal –e incluso habiendo atestiguado regularmente a lo largo de mi trabajo de campo recurrentes relatos de los vecinos acerca de asesinatos, asaltos y diversos peligros presentes en el barrio–, los habitantes del camino de sirga se muestran cautelosos ante la posibilidad de mudarse a complejos habitacionales que perciben como potencialmente más riesgosos. Como me lo graficaba Jorge, *"algunos prefieren malo conocido que malo por conocer"*.

La siguiente conversación con Raúl –citada *in extenso*– muestra cómo los relatos provenientes de los habitantes del complejo Padre Mugica hacen aparecer a la inseguridad de allí como series de hechos tan azarosos como impredecibles, en contraposición a los marcos de convivencia conocidos que engloban la experiencia de la inseguridad en la villa:

Andrés: Vos decías también este tema de que el complejo tiene tres villas alrededor...

Raúl: Y eso implica inseguridad. Porque, ¿sabés qué? Hay varias experiencias negativas, absolutamente negativas. Yo no las pude ir a corroborar allá, no pude ir a corroborar esto, pero en sí la historia está de que se va la gente a trabajar, se van los chicos a estudiar, y queda un niño menor en la casa. Entraban tipos, gente armada, echaban a la criatura que estaba, la sacaban afuera...

A: Y le copaban la casa.

R: Le copaban la casa, vendían la casa a una familia nueva, la familia venía, se instalaba, y cuando llegaba la madre o padre o familia de su trabajo, no podían sacar nada de ahí adentro del departamento, porque ya había una familia nueva viviendo [...].

A: ¿Y cuando hablás de inseguridad hablás de esto o también de inseguridad cotidiana?

R: También cotidiana porque es robada la gente, la gente cuando se va a trabajar o a estudiar es robada. Cuando vuelve también. Tanto cuando va como cuando vuelve.

A: ¿Acá es más seguro que ahí?

R: Acá en ese aspecto es más seguro porque la gente ya conoce, ya sabe quién es quién, y acá es muy difícil para el chorro zafar si va a robarle a alguien conocido […]. ¿Sabés lo que pasa? Que, a ver, cuando el mismo que roba, roba a su vecino, ya está rompiendo un código, un código que no está escrito en ningún lado.

A: ¿Cómo es eso?

R: Sí, sí, códigos que no están escritos pero se tienen que valorar.

La generalidad de los casos de Padre Mugica que "no se pueden corroborar, pero…", que afectan a "la gente" cuando "va a trabajar o a estudiar" resultan contrastantes en el relato de Raúl con respecto a la inseguridad local, que estaría regida por ciertos "códigos" que "se tienen que valorar" ya que "la gente conoce" y "sabe quién es quién". La peligrosidad de la Villa 21-24, lejos de haber roto los intensos vínculos sociales característicos del barrio (visibles en la proliferación de asociaciones vecinales y activismo político, pero también en el paisaje cotidiano de niños jugando en las calles y las puertas de las casas abiertas de par en par), coexiste con un saber práctico que le permite a sus habitantes conducirse por la cotidianeidad del barrio con la familiaridad propia de lo esperable (aquello con lo que no contaba la recién llegada Concepción, asustada por los "huequitos" donde "los chorros se esconden"). En este sentido, el sentimiento de arraigo –acaso ese "moverse como pez en el agua" del que hablaba Bourdieu (2008) al explicar la correspondencia entre las condiciones de existencia y las formas de actuar, pensar y percibir la realidad– se vuelve un factor de suma importancia para comprender los reparos (cuando no temores) frente a la relocalización a un barrio tan lejano como ajeno, así como las implicancias que tiene una mudanza en tanto resquebrajante de sus "redes de intercambio" (Olejarczyk, 2015b), aquellos lazos trabajosamente construidos por los vecinos a lo largo de los años.

4. 2. “Ya estoy jugado. ¡Qué me importa la contaminación!”

Jimena vive en la zona del camino de sirga conocida como “La Laguna”. Algunos meses antes de conocerla en una asamblea, una casa vecina a la suya se había derrumbado sobre el Riachuelo, lo cual dio un nuevo impulso para que los vecinos de allí se convirtieran en prioritarios de la etapa de relocalizaciones por venir. En efecto, una nueva sección del complejo de Villa Lugano estaba cerca de terminarse y el IVC se prestaba a retomar sus recorridas por el barrio con el fin de conversar con los vecinos para determinar cuáles serían las próximas sesenta familias en mudarse.

Pero Jimena, una de las visitadas por el organismo, no tomó el golpe a su puerta como un hálito de esperanza ante su riesgo habitacional. Si bien temía por la estabilidad de su casa, y también estaban al frente de sus preocupaciones su salud y en particular la de sus hijos, la inquietaba tener que irse al lejano sur de la ciudad: *“Yo no me quiero ir a Padre Mugica [...]. Mis hijos están enfermos, llenos de ronchas, pero yo ya tengo un médico que los conoce y me los atiende, y están en tratamiento en el [Hospital] Penna y ahí puedo ir caminando. ¿Cómo hago en Lugano? Me tendría que tomar dos colectivos, ahí no hay nada cerca, yo acá ya tengo mi hospital. Total contaminados ya están, pero al menos acá tengo a dónde llevarlos”*.

Raúl, por su parte, reconoce el carácter riesgoso de la contaminación, pero como su suerte ya estaría echada le resta importancia al impacto que puede tener en él. Para él, la necesidad de irse, en cambio, se encontraría en mujeres como Jimena, todavía a tiempo de mejorar su situación:

> *Raúl: Mirá, yo tengo 63 años. Ya estoy jugado. ¡Qué me importa la contaminación! ¡Qué me importa, si yo tengo mi buen vino para tomar, mi buen pedazo de carne, que me da el cuero tenerlo cada tanto en mi mesa! Por lo menos una vez por semana comerme un buen asado con un buen vino. ¡Por favor! ¿Qué me importa el resto? [...] Hay gente que sí, familias que sí necesitan. Por ejemplo, esta piba que pasó recién, no la viste de nuevo. Que tiene 5 hijos, que el hijo mayor tiene 7, 8 años. El mayor tiene 8 y la menor menos de 1 año. Entonces, tiene 5 hijos entre 8 y menos de 1 año. Esa persona necesita sí o sí vivir en un lugar limpio, en un lugar donde ella no viva como vive, realmente. Toda su vida vivió mal.*

4. 3. “Justicia sería que las viviendas sean dignas”

Para los que aún vivían sobre la traza del camino de sirga luego de que se relocalizasen las primeras familias a Villa Lugano, el problema con el complejo Padre Mugica no se

circunscribía a la seguridad, el acceso a servicios de salud o a la ubicación, sino que llegaba a implicar a la infraestructura de las viviendas en sí mismas, como cuenta Raúl:

> *Resulta que, digamos, la gente va y allá descubre todas las falencias que hay en la construcción. Allá descubre que, por ejemplo, cuando llueve, se chorrea todo en distintos lugares. Allá descubren que pasan 3 o 4 meses y empiezan a levantarse todos los cerámicos de la cocina, del lavadero, del pasillo, y ahí descubre que, desde su baño, el agua que cae cuando se bañan cae en el piso de abajo, y a su vez en el de más abajo, y más abajo, y más abajo. O sea, todos los problemas que tienen que ver con la construcción, con la mala construcción de la vivienda […]. Y nosotros nos enteramos después de que se mudaron ellos.*

A diferencia de lo que hizo "históricamente", cuando usaba "sistemas constructivos de vivienda social de mucha mayor calidad", para el complejo Padre Mugica el IVC utilizó lo que entre los vecinos se conoce como sistema *industrial*: un método constructivo caracterizado por ser más rápido y económico que su contraparte, el sistema *tradicional*, pero que conllevó en este caso serios problemas de calidad. Pancho, "el cartonero que se niega a ser reubicado", resumía del siguiente modo cómo se representaba el estado de los departamentos a los que se los pretendía mudar: *"caída de durlock, levantamiento de pisos, electrificación de paredes, cloacas tapadas, el espacio reciclado lleno de basura, calles no terminadas, seguridad cero. ¿Saben lo que pasó el viernes? Se quemaron cuatro departamentos. Dicen que es un sistema de Austria. ¡Mentira! Eso se quema".*

La calidad de las futuras viviendas, entonces, no constituyó un aspecto menor de las preocupaciones de los vecinos de cara a las relocalizaciones, más aún si se tiene en cuenta que una gran parte de ellos tienen el oficio de albañiles, razón por la cual "no nos pueden vender gato por liebre". Por eso, mientras los vecinos de la Villa 21-24 aguardaban el momento de su mudanza y veían reflejados en los relatos sombríos de los ya relocalizados su posible porvenir, la idea de que las viviendas debían durar "cientos de años" cobró una significativa centralidad en su abanico de preocupaciones y reclamos de cara a las futuras etapas de relocalización.

> *[Justicia sería] que las viviendas sean absolutamente dignas, que duren cientos de años. Yo no soy peronista, pero no se puede negar la calidad de las viviendas que se hacían cuando Perón era gobierno […]. Las viviendas que hacían en esa época son impresionantes […], se hacían con todo, o sea, se hacían con lozas, con columnas, con ladrillos, eran chalets, todas con posibilidad de modificarlas, hacerlas más grandes, porque las familias crecen […]. Y en cada lugar donde hay viviendas hechas por el peronismo, la verdad, siguen estando. Siguen estando en pie. Y todas las viviendas que se hicieron después, del '82 en adelante, todas son una mierda, incluyendo Lugano 1 y 2, incluyendo las de Soldati, incluyendo todo. Hoy hay edificios que tienen 30 años y ya no sirven*

> *más, hay que tirarlos abajo y hacer de nuevo si se quiere mejorar. Por eso es esta lucha sin cuartel que nosotros estamos emprendiendo para tratar de que la calidad de nuestras viviendas sea digna* (Raúl).

Para vecinos como los de la Villa 21-24, para quienes la vivienda siempre constituyó un aspecto problemático de sus vidas y nunca un dato de la naturaleza, el reclamo por la *dignidad* de las futuras viviendas a construir estaba indudablemente asociado al significado que tenían las suyas propias. Para muchos de ellos, que levantaron, ampliaron y mejoraron ladrillo por ladrillo su propia casa a lo largo de los años, la carga simbólica de abandonarla y dejarla demoler cobró un peso particular.

4. 4. "Si me dan un departamento de calidad, no lo pienso… Me voy a la mierda"

> *"Escuchame, [es] un lugar que te costó materiales, te costó hierro y sudor, como se dice. De comprar de poco a poco para construir, para vos, para tu hijo... Porque hay casos donde ves 3 o 4 pisos, también está la hija que se juntó, está el hijo, el viejo, la misma familia. Donde estuviste 5 años, 7 años rompiéndote el lomo, y que venga el gobierno hijo de puta y te diga "también te vas", a un dormitorio, un departamento donde, por decirte, 5 familias caen, por decirte la madre, padre y los chicos. ¿Y los grandes a dónde los pone? ¿Colgados arriba del techo?" (Cuca).*

"Vamos a ganar muchas cosas", me contaba Cuca cuando explicaba el porqué de su participación en el cuerpo de delegados. "*Que la vivienda sea más rápida, que sea como nosotros la queremos, que sea... ¿Cómo se llama? Tradicional, con ladrillo tradicional, bien estructurada, con todas las bases que tiene que tener, con todo lo que tenemos que tener"*. Recordando –posiblemente sin saberlo– historias de vida de algunos vecinos suyos, decía visiblemente emocionada: "*nos sacan de un lugar donde tanto costó, donde yo me enteré hace poco que en este barrio murió gente, extranjera también, luchando por este espacio, que ahora nos vuelven a pasar. En esa época eran las topadoras. Ahora la injusticia de un señor que tiene todo el poder del mundo –acá en la Capital, por supuesto–, y no se puede bajar de la montura, sino siempre arriba del caballo dando látigo al pobre. Y dando falsas esperanzas, falsos criterios, absurdos"*. Al absurdo, por definición inexplicable u opuesto a la razón, Cuca le

opone una acusación: *"[con] Macri*[55] *[es] 'en todo estás vos'. El refrán que te vengo repitiendo hace rato: 'en todo estás vos'*[56]*. No, mentira, en ningún lado estamos nosotros. Los pobres, con él, no estamos. El rico que necesita los terrenos sí".*

A sus ojos, la orden de relocalización no sólo esconde un "negociazo", sino que pone en juego el sacrificio que le implicó a ella convertirse en dueña de su techo: *"vos me sacás de un lugar donde yo construí tantos años y me costó tanto, y no me das un centavo papá de cada uno que puse. Vos mi casa la ves intacta, no hice ninguna cosa extra, pero el Gobierno me tiene que recompensar en algo, porque por este terreno están ganando fortunas. ¡Dejémonos de joder!".* De hecho, desde que se enteró de que su casa debía ser demolida para dar paso a la apertura del camino de sirga, Cuca dejó de hacerle *"cosas extra"*.

> *Cuca: No tengo cerámica y ni siquiera la pinto. Mis hijos me dicen "no podés ser tan miserable". Miserable las pelotas, yo pintura no.*
>
> *Andrés: ¿Le toca el mismo tipo de vivienda al que tiene una casa de material, en buen estado, y al que tiene una muy precaria?*
>
> *C: La misma mierda. Por eso dicen bien claro "no seguir construyendo", porque no se valora nada.*

Distinta resulta la situación de Concepción, cuya llegada a la Argentina, veíamos antes, fue vivida como culturalmente brusca pero económicamente provechosa. Haber logrado convertirse en dueña de su propia casa fue, acaso, el sello distintivo que engloba el porqué de su decisión de quedarse en el país. Y aunque su vivienda es sumamente humilde –a punto tal que, a diferencia de Cuca, no ve alternativa a seguir construyéndola mientras espera la relocalización–, es símbolo del esfuerzo invertido y del sacrificio transitado.

> *Concepción: Yo estoy también por el camino de sirga. Yo estoy también, tengo que salir, mi casa tiene que salir.*
>
> *Andrés: ¿Y vos querés salir?*
>
> *C: Yo no. Si fuera por mí yo no querría salir por el sacrificio inmenso que ya estoy pasando, levantando mi casa a pesar que soy pobre. Yo sé el sacrificio, lo que yo estoy pasando, de dinero, poco a poco, a pesar que somos pobres, ¿verdad? Estoy levantando piedra sobre piedra con mi marido. Y a veces miro, así, pienso que va a salir todo, van a echar todos los tractores, cuando yo veo que echan a la... Y digo, Dios mío, ¿qué zona va a ser?*

[55] Este diálogo se mantuvo en el año 2015 cuando Mauricio Macri era Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

[56] La entrevistada alude a un slogan de propaganda institucional del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires utilizado durante el mandato de Mauricio Macri (2007-2015).

A: ¿Y vos seguís levantando tu casa a pesar de que sabés que en algún momento te vas a tener que ir?

C: ¿Y qué querés que haga si voy a pasar frío? Y si no limpiás, o si no cuidás, te van a atacar los ratones.

Menos probable resulta que a Raúl o a Jorge los ataquen los ratones, ya que sus viviendas, hechas de *material*, tienen los cerramientos completos. *"Esto es una pequeña mansioncita al lado del rancho donde vivía"*, decía Raúl. *"Esto es pared, esto es material, acá hay material, yo tengo agua corriente, tengo tanque, termotanque, agua potable, todos los servicios consolidados. Pero hay muchísima gente que no tiene eso"*, reconocía Jorge cuando me mostraba su casa. La relocalización, para ellos, implica una amenaza al valor material de sus viviendas en dos sentidos conexos. En primer lugar, por la relación entre sus viviendas actuales y las nuevas viviendas que les tocarían, cuya baja calidad las hace presentarse como un retroceso. Y en segundo lugar, por la relación entre sus viviendas actuales y aquellas de sus vecinos, pues la mudanza supone una homogeneización de las condiciones habitacionales del conjunto de los habitantes del camino de sirga.

Sin embargo, al trasladarse al homogeneizante complejo habitacional, no sólo perderían sus viviendas –relativamente distinguidas al interior de la villa–, sino que además abandonarían el barrio donde durante décadas se construyeron como referentes entre sus vecinos. Por eso, la orden de "liberación" del camino de sirga no sólo pone en juego el valor material y esfuerzo invertido sobre sus viviendas sino también un valor intangible: su reconocimiento social en la villa, un capital simbólico que hoy se sostiene en la proximidad vecinal y que se degradaría con la diáspora de las miles de familias de la ribera y el desmembramiento de las redes de relaciones sociales existentes.

En definitiva, la realidad actual no es la misma para los que alquilan que para los propietarios, para los que tienen casas de cartón respecto de los que tienen casas de *material* o para los recién llegados respecto de los asentados. Así, la relativa igualación que implicaría relocalizar a familias de viviendas tan disímiles a complejos de departamentos tan homogéneos enmarca decisiones como la de Cuca de no seguir construyendo *"porque no se valora nada"*.

Cuca: Yo te planteé que si tuviera la oportunidad de no irme, no me iría. Porque me costó tanto mi casa. Me costó cinco años, papá. Me hizo cagar de hambre hasta a mis hijos, y de repente a mí no me van a valorar nada, no me reconocen el gasto de plata que hice y toda esa vaina, ¿entendés? […]. Pero si a mí me dan un departamento de construcción, no de ese ladrillo [el del "método industrial"], sino de este ladrillo [el del "método tradicional"], bien hecho…

Andrés: Ahí lo pensás de nuevo.

C: No, no lo pienso… Me voy a la mierda.

A pesar del tinte personal de la afirmación de Cuca, para la mayoría –incluso para ella– la decisión de irse o quedarse estuvo atravesada por instancias colectivas de acción y discusión. Los afectados no sólo se volvieron adjudicatarios de viviendas nuevas luego de un complejo procedimiento censal, sino que para influir en el destino que les depararía formar parte de la nómina convocaron a defensores públicos que surtieron un efecto en el mismísimo modo en que concebirían su situación y sus capacidades de transformarla.

***

En este capítulo hemos analizado las representaciones de los habitantes del camino de sirga acerca de la orden judicial que sacudiría su arraigo en esas mismas tierras. A partir del caso de la Villa 21-24, hemos visto que sus percepciones acerca de la cuestión discrepaban respecto de los términos planteados por las autoridades. En otras palabras, los significados que ellos le atribuían a la vida en el barrio y a las decisiones judiciales en sí mismas distaban de equivaler a los diagnósticos de la justicia, que exigía su traslado bajo el argumento de la mejora de la calidad de vida. Allí, en esa brecha entre los intereses y el universo simbólico de los afectados y los modos de intervención de la justicia y el gobierno, se sitúa un punto de partida ineludible para la comprensión de las tensiones y resistencias que abriría el proceso de relocalizaciones.

CAPÍTULO 5

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA SENTENCIA: DEMANDAS Y CONTROVERSIAS EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ORDEN JUDICIAL

Nadie sabe a ciencia cierta cuánta gente vive en la Villa 21-24. Los relevamientos oficiales hablan de 50 mil habitantes, pero los censos en los barrios informales no se destacan por su precisión. En un contexto de veloz crecimiento demográfico en las villas de Buenos Aires, arriesgar cifras es casi un deporte popular entre sus pobladores más antiguos, que han visto a lo largo de su vida las incesantes transformaciones topográficas. A menudo se los oye hacer alusión a cómo las calles están cada vez más superpobladas y la construcción va creciendo en altura: encerrado entre fábricas, una avenida, manzanas loteadas y el propio Riachuelo, la única oportunidad de crecimiento del barrio se encuentra en sentido vertical.

Cuando tuvieron inicio las relocalizaciones, el área de la ribera no era la excepción a esta progresiva densificación. Aunque el hecho de estar sembrada de basurales a cielo abierto y contar con terrenos pantanosos la había mantenido relativamente despoblada durante varias décadas, los últimos años, caracterizados por una gran explosión demográfica, condujeron a que allí también comenzaran a proliferar casas crecientemente precarias.

Sin embargo, el acercamiento de la población al río no le otorgó a éste una entidad especial en la vida pública del barrio, ni lo volvió parte activa de la cotidianeidad de los habitantes costeros. Para quienes vivían cerca –y quienes aún lo hacen, como es el caso de cientos que aún esperan la relocalización al momento de escritura de este capítulo–, no es más que un curso de agua tóxica oculto tras el laberíntico paisaje, que sólo se revela al conjunto cuando durante las tormentas el Riachuelo asciende e ingresa al barrio, invadiendo los taludes e inundando las casas. Mientras tanto, para quienes viven dentro de la villa pero lejos de él –incluso hasta a un kilómetro de distancia–, difícilmente habría motivos para acercarse a este escondido rincón del barrio. En la práctica, el río apenas constituye una frontera natural sobre la cual se balancean las viviendas de quienes no lograron hacerse de ningún otro lugar.

Hasta el arribo de la orden de relocalización, por lo tanto, vivir en los márgenes del río no tenía un significado colectivo. Cuanto mucho, como me contaba Cuca –una de las afectadas–, podía significar formar parte de la "Manzana 25", "Las Vías", "Tres Rosas", "San Blas" o "La Laguna". O, como expresaba Raúl, "ahora se llama camino de sirga […]. Antes tenía distintos

nombres". Estas subdivisiones, de uso popular y cotidiano entre los vecinos, no se definían *per se* en función de su cercanía al río, aunque comprendieran zonas próximas a él. Menos aún llegaron estos nombres –ni los callejones y pasajes allí presentes– a conseguir un reconocimiento formal por parte del Estado, como señala Concepción en la siguiente conversación:

> *Concepción: Somos como si fuera un tierra sin nadie. "Porque esto en la mapa de ellos no estamos nosotros", le digo [a mi vecino], "por ejemplo, este barrio San Blas no existe en la mapa", le digo.*
>
> *Andrés: ¿El mapa de quién?*
>
> *C: La mapa no se ve, por ejemplo, si yo te digo que estoy sobre 6 de enero y pasaje 25 de mayo, vos buscás y no está, así tenés que poner, por ejemplo, Luján 3600, pasaje 25 de mayo, casa 36, ahí llegás a mi casa. El otro dice que no existe.*

Ciertamente, hasta que en 2015 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tomara la decisión sin precedentes de incorporarlas a los mapas oficiales[57], las trazas internas de las villas de la ciudad eran apenas zonas en blanco, como si se tratase de descampados o –como decía Concepción– "tierras sin nadie". No sólo no ingresaban allí ambulancias, camiones de bomberos o tendidos cloacales y de agua potable, sino que la misma cartografía reflejaba el carácter gris y selectivo de la penetración estatal en estos barrios. Esto no significa que no existieran allí –como de hecho existen– diversas agencias, programas y políticas del Estado, pero sí ilustra cómo su presencia, intermitente y contradictoria, las convierte en "zonas marrones" (O'Donnell, 2008b), o bien "áreas borrosas donde los límites normativos se disuelven" (Auyero, 2007).

El arribo de la orden de relocalización generó, en este sentido, un parteaguas para la zona ribereña de la villa, dado que la dotó de una entidad jurídica inédita, le otorgó un renovado significado social, y la volvió objeto de una batería de políticas indispensables para el cumplimiento de un fallo que se ubicaba en el centro de la agenda pública. Así, de "no existir en el mapa", sus habitantes se hallaron a sí mismos en el epicentro de una resonante causa judicial; y de vivir en "Las vías" o "Tres Rosas", pasaron a ser "obstáculos" de un novedoso

[57] En 2015, a partir de la iniciativa de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) denominada "Caminos de la Villa", el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires reconoció por primera vez a las villas en sus mapas oficiales, incorporando sus trazados a donde antes aparecían meros espacios vacíos. Las divisiones barriales locales (como La Laguna o San Blas, en el caso de la Villa 21-24) no forman parte de ellos, pero sí las calles y pasajes internos.

"camino de sirga". Por tal motivo, cuando este concepto del Código Civil (con vigencia legal pero escasa aplicación práctica) comenzó a ser *actualizado localmente* –es decir, trasladado de un "estado virtual" a un "estado real" (Melé, 2011)–, los destinos de mujeres como Concepción se entrelazaron con el proceso de construcción de una nueva territorialidad (Mançano Fernandes, 2005).

Según Melé (2008), existen dos grandes acepciones sobre la noción de territorio: la de espacio delimitado y la de espacio apropiado. La primera hace referencia a su sentido topográfico (Levy, 1994) y político-jurídico (Di Méo, 1998) y, según ella, las acciones de recorte y zonificación de determinada superficie son formas de producción de territorio. La segunda, por su parte, remite a su sentido social; en otras palabras, al territorio atravesado por la significación, por los usos y valores que en él se depositan y construyen.

Las últimas páginas recorrieron, precisamente, estas dos dimensiones del proceso de re-territorialización de la costa del río. Por un lado, en el capítulo 2 nos detuvimos en los modos en que se construyó socialmente el problema de la degradación ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo, y examinamos las formas en las que se le dio curso jurídico y político a los diagnósticos sobre la contaminación. Pudimos observar las visiones y argumentos que se generaron desde el Poder Judicial acerca del proceso de saneamiento y, en el capítulo 3, cómo eso condujo a que se dispusiese la apertura del camino de sirga, entendido como mecanismo para facilitar la limpieza del río, reordenar sus costas y "mejorar la calidad de vida". Por otro lado, en el capítulo 4 exploramos las maneras en que los habitantes ribereños se relacionaban con su barrio y su ambiente, desentrañando en base a esto algunas de las representaciones que emergieron entre ellos en torno a la pretensión de relocalizarlos y transformar su zona de residencia.

Este capítulo se ubica en la intersección entre estas dos caras del territorio: las pretensiones estatales de transformarlo y los significados sociales en él anclados; o, dicho de otro modo, el territorio como objeto de intervención y como lugar de significación. Como veremos, el resultado de ese cruce es, precisamente, la reticencia a acatar la sentencia, cuando no la abierta resistencia y la invalidación social de la ejecución del fallo Mendoza. En las páginas que siguen, observaremos este proceso sumergiéndonos en los efectos conflictivos de la orden de relocalización en la Villa 21-24. ¿Qué actores se involucraron y qué papel cumplieron en el desarrollo del conflicto? ¿Qué características asumió la delimitación del camino de sirga y que controversias suscitó? ¿Cuáles fueron los debates que generó esta medida entre los afectados y

sus defensores, y cuáles fueron las principales demandas que plantearon ante la justicia y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires? ¿A qué medios de protesta apelaron y qué lugar tuvo la vía jurídica en la formulación y canalización de sus reclamos?

Para abordar estos interrogantes, es preciso partir de que el territorio que se volvió foco de controversias no era preexistente al conflicto; más bien, éste comenzó a ser construido desde que el Estado lo hizo objeto de intervención y sus habitantes se coaligaron para defender determinadas visiones e intereses sobre él. Naturalmente, tampoco podría afirmarse que el grupo de afectados precediera al arribo de la orden de relocalización; como señala Melé (2008), una de las formas de territorialización de los conflictos es la producción de grupos espacialmente inscriptos –es decir, físicamente próximos– que se vuelven conscientes de un destino común –y, de ese modo, socialmente cercanos–. En otras palabras, la red de habitantes creada a partir de la aparición del fallo judicial expresó una sociabilidad geográficamente anclada que produjo y transformó el territorio como ámbito de disputa y significación.

Este capítulo analizará entonces cómo se construye una nueva territorialidad en la costa del Riachuelo a partir de la orden de Armella, y de qué maneras esa re-territorialización de la ribera –que implica nuevos sentidos, usos y objetivos para con ella– cataliza un conflicto social. Dicho de otro modo, el foco estará puesto en cómo la transformación del territorio despliega un abanico de controversias, y cómo estas controversias marcan el compás de los cambios territoriales.

Como veremos, el conflicto suscitado a partir del arribo de la orden de relocalización a la Villa 21-24 en el año 2010 produjo un efecto politizador: al anoticiarse de la cédula judicial, muchos de los habitantes del área ribereña se coaligaron en busca de interceder en el curso de los acontecimientos. Valiéndose de la experiencia militante de algunos de ellos (como Jorge y Raúl, cuyas trayectorias se repasaron en el capítulo anterior), realizaron una elección de representantes de acuerdo a su zona de residencia y conformaron un "cuerpo de delegados" que comenzó a reunirse semanalmente[58]. Así, de "no existir en el mapa" –como se lamentaba Concepción–, ahora se hallaban a sí mismos como *afectados* y comenzaban a insertarse

[58]Aunque los vecinos activistas constituían apenas un grupo minoritario entre la totalidad de los afectados, comenzaron a cumplir un papel relevante en la definición del tono de los asuntos públicos y la impronta de la vida social de esa parte del barrio. Siguiendo a Bourgois (2010: 10), dado que su capacidad de dinamización del conflicto los torna actores significativos para el devenir del conjunto de los vecinos afectados, resultan de particular importancia para la tarea de conocer los efectos socioterritoriales del fallo de la justicia.

forzosamente en la agenda de la Corte Suprema de Justicia, el juez Armella y, sobre todo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el actor conminado a llevar a cabo su traslado y abrir el camino de sirga.

De hecho, volverse repentinamente habitantes de *la sirga* –como la empezaron a llamar sus pobladores– fue, acaso, uno de los principales factores que alinearon a vecinos de procedencias tan heterogéneas en torno a un mismo problema. Es que la contaminación y su arraigo en el barrio no eran hasta entonces objeto de acción colectiva en sí mismos. Como veíamos en el capítulo anterior, muchos sentían que "ya estaban jugados" por el ambiente al que estaban expuestos; y casos como el de Concepción muestran que los vecinos se encontraban pensando más en radicarse y asentarse que en abandonar sus hogares o ser erradicados.

En el camino de sirga, donde conviven vecinos antiguos y recientes, nativos y extranjeros, trabajadores formales e informales, ocupados y desocupados, la aparición de la orden de relocalización les otorgó a todos un destino común en torno al cual se coaligaron, construyéndose así –a partir del conflicto– como nuevo actor político colectivo. Según afirma Touraine (1973: 363), "el conflicto constituye y organiza al actor", siendo la creación del cuerpo de delegados y la politización de los afectados uno de los primeros efectos productivos del fallo de Armella.

El conflicto se destacó también por sumergir a los habitantes del camino de sirga en el mundo del derecho, no sólo porque su relocalización consistía en una política motorizada por un proceso judicial –y, por ende, tramitada con el lenguaje de las leyes y los expedientes–, sino porque para hacerle frente convocaron a actores expertos con quienes elaboraron colectivamente su situación jurídica y generaron vías para defender sus intereses en el marco de la causa. Pero, como vimos anteriormente, en conflictos como éste el derecho no aparece sólo como recurso sino también como cuadro cognitivo, construyendo expectativas y convirtiéndose en fuente argumentativa (Azuela, Melé y Ugalde, 2015). Por lo tanto, gracias a los especialistas, los afectados atravesaron un proceso de aprendizaje del lenguaje del derecho y tradujeron sus argumentos y demandas en estrategias jurídicas. Esta dimensión del conflicto constituye, de acuerdo a Melé, uno de los objetos privilegiados de una geografía del derecho en acción, ya que permite concebir a éste como más que una mera entidad exterior que se insertaría en situaciones para calificarlas y determinar sus reglas y prácticas. De hecho, "no sólo los jueces y los representantes de los poderes públicos no tienen el monopolio de la interpretación, sino

que las situaciones de acción pública instauran transacciones en torno al derecho, sus objetivos y su aplicación" (Melé, 2011: 8, traducción propia).

Lo que sigue del capítulo está dividido en cinco partes. Si hasta aquí describimos el surgimiento del cuerpo de delegados que tomó la tarea de actuar en nombre de los afectados por la orden de relocalización, el primer apartado consistirá en una presentación de los actores que fueron convocados por aquellos para acompañarlos en su disputa con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los sectores del Poder Judicial implicados en el proceso. En particular, se hará referencia a cuatro de ellos –la Fundación Temas, la Asesoría Tutelar, la Defensoría General de la Ciudad y el Cuerpo Colegiado–, y se presentarán tanto sus representaciones sobre la causa como sus modos de intervención en el conflicto.

En la segunda sección nos detendremos en el proceso de delimitación del camino de sirga y en la realización del censo que determinó la población a ser relocalizada, procurando indagar en las controversias y debates generados durante los primeros pasos de territorialización de la sentencia. A estos efectos, se examinarán los intereses y lógicas de acción que orientaban a los actores involucrados en la conformación del listado de afectados, y se remarcará la relevancia técnica y política que adquirió la generación de una traza que, a futuro, sería más amplia que la línea de demolición.

La tercera parte versará sobre los dilemas abiertos por las primeras mudanzas en lo que respecta a la definición de las zonas a relocalizar. Se observará, en este sentido, de qué modos los criterios propuestos por el IVC se hallaban en contradicción con los intereses de los habitantes del camino de sirga y sus aliados: mientras que aquel sostenía bajo argumentos prácticos que debía priorizarse una zona que lindaba con los límites de la villa, éstos exigían que se privilegiasen las áreas y personas en condiciones de mayor urgencia habitacional y sanitaria.

La cuarta parte nos conducirá al complejo Padre Mugica, el conjunto habitacional ubicado en el barrio de Villa Lugano al que fueron trasladadas las primeras familias relocalizadas. En este apartado se examinarán las denuncias por vulneraciones de derechos realizadas por la Defensoría General de la Ciudad a raíz del estado de las viviendas y se destacará, a partir de ello, la emergencia de una demanda por la mejora en la calidad constructiva de las futuras viviendas.

Por último, la quinta parte consistirá en un análisis de las formas de protesta de las que se valieron los afectados, y cómo en articulación con sus defensores combinaron repertorios de

acción política con métodos y herramientas propios del campo jurídico. Se examinarán en particular las modalidades de acción de la Defensoría General de la Ciudad, sosteniéndose que su actuación en el ámbito de los tribunales se ve complementada con una colaboración en la organización de sus patrocinados.

1. Entre los barrios y los tribunales: las organizaciones defensoras de los afectados

1. 1. La Fundación Temas

Para una villa tan grande y antigua, con una vitalidad social y política como la de la 21-24, la Fundación Temas se destaca entre el sinnúmero de organizaciones no gubernamentales que realizan actividades en el barrio. Creada en 2004 por un grupo de jóvenes conmovidos por la crisis social de 2001, se dedica a asuntos poco vinculados al hábitat o la integración urbana –cuanto menos en un sentido directo–: cuentan con un consultorio odontológico, una escuela de boxeo, un proyecto educativo para niños en edad escolar primaria, una escuela de música, un programa de formación de jóvenes como promotores comunitarios y, desde recientemente, un plan de formación de referentes de género. *"Nos dijimos 'elijamos un pedacito de mundo para ver qué podemos hacer con lo poco que tenemos'"*, me relataba Paula Ordóñez, su mayor referente. *"Empezamos a laburar la 21 con la idea de después replicar en otros lados… Pero ahí [nos tenés], enterrados hasta acá […]. Se armó un equipo, se fue profesionalizando más la cuestión, después se pegó un viraje mucho más hacia la construcción comunitaria, que es donde estamos hoy. Digo, fueron habiendo virajes que tienen que ver con lo ideológico y con cómo te vas formando personal e institucionalmente en el laburo territorial"*.

Acaso ese giro condujo a que, a lo largo de los años, Temas promoviese encuentros de organizaciones, acompañara a la junta vecinal en la negociación de un pliego por la licitación de la recolección de residuos y participara en mesas de riesgo eléctrico, entre otras problemáticas ligadas a derechos colectivos. Y fue este profundo enraizamiento en el barrio el que acabó por llevar a la Fundación a involucrarse activamente en el conflicto por las relocalizaciones, desde el mismo momento en que la cédula de notificación de la resolución del juez Armella tocó las puertas de la Villa 21-24. *"En la [manzana] 28, donde tenemos el consultorio y la escuela de boxeo, me estaban esperando con esta siniestra cédula judicial […], y me dicen 'explicanos esto'. 'Erradicar a las familias que viven en la cuenca. Desratizar'. Una cosa así decía […]. Era siniestro"*.

Paula: Sábado a la noche, me acuerdo. Diluviaba, y me llamaron para decirme "juntémonos y explicanos qué es el Código Civil y qué es el camino de sirga".

Andrés: ¿Quién te llamó? ¿Los vecinos?

P: Sí, los vecinos. Y me acuerdo que llegué a un lugar donde se habían juntado como sesenta personas –sólo hombres, me llamó la atención, no había mujeres en ese momento, hoy delegadas hay muchas mujeres–. Y bueno, la primera reunión la hicimos en la tira ésta, que la llamábamos la tira de las casas quemadas, y yo les explicaba qué era el camino de sirga, ese antiquísimo artículo del Código Civil.

A: ¿Vos ya lo conocías?

P: ¡No!

A: Te pusiste a investigar.

P: Sí. Les decía que ahí no se podía construir, porque el Código Civil lo prohibía.

Paula sabía de la existencia de la causa Mendoza antes de toparse con la cédula judicial, debido a que es Licenciada en Ciencias Ambientales y, según me contaba, para los de su disciplina "el Riachuelo es *el* tema". Pero la orden de relocalización no fue noticia para ella sino hasta que los vecinos de la villa la alertaron. *"Poner en un mismo renglón 'erradicar a las familias, demoler las viviendas, desratizar' hablaba de la mirada antropológica de ese señor Armella básicamente, ¿no? Yo no lo podía creer, no lo podía creer, porque además no concibo para qué querríamos sanear un río si no es por la salud humana. Un río que pasa por una ciudad, no lo podía creer".*

Además de preocuparse desde un inicio por la dimensión social de las relocalizaciones, a Paula –que tenía largos años de testigo de las intervenciones estatales en el territorio– le llamó la atención lo errática que resultaba esta medida en relación a otras políticas anteriores. *"Yo les decía [a los vecinos] que sobre el camino de sirga no se podía construir, y lo decía en una casa que el propio IVC construyó sobre el camino de sirga"*, recordaba durante nuestra entrevista. *"Es el Estado esquizoide que tenemos. La Comisión Municipal de Vivienda[59] construyó ahí una tira de casas para darle viviendas a un grupo de familias a las que se les había incendiado la casa justito atrás. Entonces uno mira el Estado y lo piensa en procesos de gobierno […], y se pone en evidencia lo disparatado que es para los ciudadanos comunes".*

[59] La Comisión Municipal de la Vivienda es el organismo que precedió al IVC hasta la creación de este último en el año 2003.

De hecho, mientras que una de las sensaciones que primó en un principio fue el descreimiento de que la relocalización fuera alguna vez a suceder, Paula estaba convencida de que debía tomarse la orden de Armella como potencialmente beneficiosa para el barrio y sus habitantes. *"Encontrabas una cantidad de gente que aseguraba que no iba a pasar"*, me contaba Paula, explicándome que los vecinos la asociaban a tantas otras promesas y anuncios incumplidos en el pasado. Pero en sintonía con la idea de Jorge –que, según vimos en el capítulo anterior, creía que la apertura del camino de sirga podía operar como puntapié para una urbanización del barrio en su totalidad–, Paula creía que podía transformarse el proceso en un problema de política de vivienda que acabase por mejorar las condiciones de vida de las personas. Aun así, recordaba que *"fue muy ardua la tarea de concientizar a las familias de la sirga, concientizar de que esto no sólo iba a pasar sino que debía pasar y [debía convertírselo] en una oportunidad"*.

1. 2. La Asesoría Tutelar

La Asesoría Tutelar, también conocida como Ministerio Público Tutelar, es una de las tres ramas del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires. Al igual que la Defensoría General –o Ministerio Público de la Defensa, abordado en el Capítulo 4–, se rige por la Ley nº 1.903 y tiene como función el control de la legalidad de los procedimientos institucionales, la promoción del acceso a la justicia y la protección de los derechos, en todos los casos en lo que atañe a menores y personas con padecimientos mentales. Para ello, según cuenta el organismo en su sitio web, "cuenta con profesionales especializados que asesoran, informan y orientan a los titulares de derechos y/o sus representantes".

En una entrevista, Gastón Sánchez –Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones nº 1– resumía su rol como *"[representar] pibes y locos, para que la gente lo entienda así". En algunos casos, puede incluso dictaminar o peticionar en contra del niño, "si el niño es la propia persona que vulnera sus derechos"*, como en el caso de algún *"chico adicto que no se quiere internar"*. De hecho, *"siempre, siempre hay un defensor de menores, aunque existan padres o tutores [...]. Siempre va a intervenir y siempre va a opinar. Más que del niño, opinamos de los derechos del niño. Es decir, sobre derechos que son indisponibles, [de los] que los padres no pueden disponer"*.

Por este motivo, el apoyo de Gastón a la relocalización de la población del camino de sirga es indeclinable. En la medida en que la gente *"vive indignamente"* y *"se está enfermando"*, las voluntades de los menores –o las de sus padres para con ellos– son secundarias si lo que está

en juego son sus derechos: *"imaginemos que hubiese una familia que no se quiere ir [pero] le dan una vivienda digna […]. Yo dictaminaría: 'señora, usted se va igual porque sus chicos están enfermos y se tienen que ir, porque si usted no se va, estaría violando los derechos de su hijo'"*.

Para la Asesoría Tutelar, sin embargo, no están dadas las condiciones necesarias para que se efectúe la relocalización de la población de la costa del Riachuelo, ya que, si bien las condiciones de vida allí dan cuenta de la vulneración de numerosos derechos, tampoco está asegurado que la situación de vulnerabilidad no se reproduzca en los sitios donde las personas sean trasladadas. Por lo tanto, desde el organismo se reconoce la legitimidad y necesidad de la orden de la justicia, pero se advierte sobre la falta de garantías:

> *Andrés: ¿Pero todos los vecinos quieren irse?*
>
> *Gastón: A mí no me interesa si quieren irse.*
>
> *A: No sería tu problema…*
>
> *G: No es mi problema porque ya lo decidió la Corte, no es que acá el que no se quiere ir…*
>
> *A: ¿Pero qué pasa si alguno dice "no me quiero ir"?*
>
> *G: A ver, si hay una vivienda adecuada y digna, construida de acuerdo a como se tiene que construir, y hay vacantes para el chico –porque la relocalización no implica sólo la vivienda–, y hay atención sanitaria en el barrio a donde se lo va a relocalizar, la gente no se puede negar a irse.*

Durante nuestra entrevista, Gastón recordaba cómo se involucró tempranamente en el conflicto por las relocalizaciones de la Villa 21-24. *"La gente fue a verlo al padre Pepe Di Paola, [y él] me llamó a mí para decirme 'mire Doctor, está pasando esta circunstancia, la gente está siendo intimada, le dicen que la van a desalojar del camino de sirga, yo no entiendo mucho, fíjese qué puede hacer'"*. Desde entonces, Gastón se hizo presente con regularidad en las asambleas del cuerpo de delegados, dándose como tarea velar por el cumplimiento de los derechos a la salud, la educación y la vivienda digna de los niños a relocalizar. Esto implicó, por parte de la Asesoría Tutelar, la elevación de reclamos y recursos en torno a demandas tales como que se garantizasen vacantes escolares para los niños trasladados o que hubiese servicio de atención médica a distancias razonables.

El Asesor Tutelar confía en que se corra la voz entre las familias que precisan de su ayuda; aclarando que cuenta con sólo once personas a su cargo, Sánchez dice realizar un trabajo *"muy artesanal muchas veces"*, lo que lleva a que *"[haya] cosas solucionables y cosas que no"*.

Como argumentan Bermúdez, Carmona y Royo (2014), en los barrios populares suele acabar teniendo acceso al Poder Judicial apenas una pequeña porción de la población cuyos derechos se encuentran vulnerados. Por este motivo, desde la Asesoría Tutelar dan cuenta de la importancia de adoptar un enfoque de tipo "territorial":

> *Gastón: Yo, [a diferencia de] otros colegas, tengo una visión mucho más territorial, como que hay que ir a buscar el problema.*
>
> *Andrés: ¿Por qué? ¿Si no cómo llega hasta acá?*
>
> *G: Claro, es que no llega nunca. A veces la gente no llega, o llega por los medios de comunicación. [En] la toma del [Parque] Indoamericano, en su momento había tres asesores tutelares de primera instancia. Fue por iniciativa mía que me fui hasta el Indoamericano, y cuando vi la situación cómo era, promovimos una acción judicial con el padre Pepe Di Paola, que era el vicario de los curas villeros en ese momento, y con Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, y con el Premio Nobel de la Paz Pérez Esquivel, y presentamos un amparo esa noche.*

La labor de la Asesoría Tutelar está guiada por la preocupación acerca de las desventajas objetivas a las que se encuentra sometida la población socialmente vulnerable para acceder a la justicia. *"El Poder Judicial no es la justicia: justicia es una cosa y Poder Judicial es otra"*, dice Gastón, y aclara: *"el ciudadano, el habitante, tiene que llegar a ese Poder Judicial para reclamar justicia. Obviamente es muy difícil para un vecino de la 21-24 acceder a un defensor que está en Morón. Se tiene que tomar el colectivo hasta Once, tomarse el tren, después caminar hasta la Defensoría, volver, contar con tiempo […]. Es un ida y vuelta que… No es fácil para un pobre sostener un juicio"*. En este sentido, su enfoque no está circunscripto a lo estrictamente procedimental; más bien, Gastón define buena parte de sus tareas como "extrajudiciales".

En efecto, la Asesoría Tutelar cuenta con escasas capacidades de incidencia jurídica en el curso del expediente. A diferencia de la Defensoría General de la Ciudad, que por medio de un convenio de cooperación con la Defensoría General de la Nación se hizo de una lábil capacidad de realizar presentaciones –como se relató en el Capítulo 4–, la Asesoría Tutelar quedó excluida de toda posibilidad de acceso al expediente debido a su falta de competencia. Gastón, en esta clave, destaca que *"nosotros colaboramos aun cuando no somos el defensor de la causa Mendoza, colaboramos territorialmente con asesorar a la gente, acompañarla"*, y define sus tareas como *"hacer informes sociales, colaborar, mandárselos a la Defensoría Federal"*. Su protagonismo en el conflicto, por lo tanto, estuvo signado por su dedicación a defender los derechos económicos, sociales y culturales de los menores, así como por su cercanía y grado

de conocimiento entre los vecinos del camino de sirga. Pero, por otro lado, estuvo limitado por su capacidad de representarlos legalmente: al verse dificultada la recepción de sus recursos y pedidos ante el Juzgado, tendió a centrar sus actuaciones en la presentación de recursos administrativos ante el Gobierno de la Ciudad, a menudo denunciando la vulneración de sus derechos en el proceso de relocalización y reclamando su debida protección.

1. 3. La Defensoría General de la Ciudad

Entre todos los organismos y organizaciones que conformaron el bloque de actores en defensa de los afectados de la Villa 21-24, la Defensoría General de la Ciudad –patrocinadora de los vecinos frente a las agencias involucradas en su relocalización– fue la de mayor protagonismo. A partir de que con los primeros desalojos dimensionó los efectos sociales que tendría la implementación del fallo Mendoza, la Defensoría creó una unidad especial *ad hoc* abocada al abordaje de la causa. Los abogados de la Defensoría General de la Ciudad que comenzaron a integrar este equipo no sólo estuvieron invariablemente presentes en las asambleas del cuerpo de delegados del camino de sirga, sino que también concurrieron y colaboraron en su puesta en funcionamiento desde sus inicios.

En rigor, como vimos en el Capítulo 4, la Defensoría es una dependencia del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires a cargo de garantizar el acceso a la justicia a los ciudadanos de bajos recursos que cuentan con reclamos contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, asigna defensores públicos que brindan un acompañamiento gratuito a quienes no pueden pagar un abogado y deben entablar una demanda: *"¿Viste, como en las películas, "si usted no tiene un abogado el Estado le proveerá uno"? Bueno, eso somos nosotros"*, resumía en una entrevista Luciana, una de las profesionales abocadas al caso de la Villa 21-24.

Sin embargo, en poco se asemejan estos abogados asignados por el Estado a los de las películas, retratados como burócratas y formalistas. La Defensoría General de la Ciudad, más bien, orienta sus estrategias "[pensando sus] prácticas como una contribución a la conformación de un derecho emancipatorio al servicio de un proyecto de justicia social" (Chellillo *et al.*, 2014b: 42)[60].

[60] Las citas atribuidas a Chellillo *et al.* refieren a un artículo que forma parte de la revista oficial de la Defensoría General de la Ciudad y fue escrito por integrantes vinculados a la causa Riachuelo.

> [La Defensoría General de la Ciudad es] un organismo público que ha decido comprometerse activamente con la defensa de los sectores populares –trabajadores que ven precarizados distintos aspectos de su vida– y con ellos, construye ciudadanía a través de la defensa de los derechos al hábitat, a una vivienda digna, a un ambiente sano y a formar parte de una ciudad en condiciones de igualdad, fortaleciéndola en su creciente disputa contra las lógicas de un mercado desregulado que viene privándolas sistemáticamente de sus derechos más elementales (2014b: 58).

Según afirma el organismo en sus propios documentos oficiales, su lugar "está allí donde se vive un problema: en el barrio, en la calle, en los bordes de nuestra Ciudad, donde se palpa el olvido y el sufrimiento", y esa presencia tendría como objetivo "que la voz que allí se pronuncia llegue a los tribunales […], a ese último recurso que ofrece el Estado cuando ya todos los demás resortes institucionales fallaron, y que es su Poder Judicial" (Defensoría General de la Ciudad, 2014: 13).

Por este motivo, el desafío de la Defensoría –se sostiene en el sitio web oficial– es poder acompañar y luego traducir jurídicamente las necesidades desde los propios lugares donde los conflictos existen. Al igual que la Asesoría Tutelar, la Defensoría General de la Ciudad sostiene que el acceso a la justicia por parte de los sectores populares es una tarea dificultosa, y en respuesta a ello argumentan que la presencia en el territorio es un recurso indispensable para contribuir a derribar las barreras físicas que separan a los vecinos del Poder Judicial. Para ello, propone "participar activamente en asambleas, redes y reuniones donde los habitantes expresan sus problemáticas, donde se construyen las estrategias judiciales e informa sobre el trabajo y estado de los procesos judiciales que afectan a los vecinos". A su vez, esto implica que el ingreso al territorio deba ser complementado con un "ingreso al conflicto", ya que "los derechos sólo pueden defenderse […] en los lugares donde [los conflictos] ocurren". Por este motivo, el trabajo de la Defensoría se sostiene –según el propio organismo– sobre dos premisas fundamentales:

> a. [Que] el "conflicto colectivo" adquiere una centralidad y protagonismo, desplazando a la "demanda" individual a un lugar secundario. Los ejes ordenadores del trabajo son los conflictos y su correlato en exigencia de derechos.
>
> b. [Que] las dinámicas y contornos del conflicto solo pueden comprenderse, y por lo tanto defenderse, en los lugares donde éstos ocurren, por lo que el trabajo cotidiano combina estar en los territorios y en la oficina, en un intento de diluir el adentro y el afuera y así potenciar el trabajo jurídico, toda vez que le da

> densidad y arraigo real. Los derechos se hacen personas (Chellillo *et al.*, 2014b: 43).

Desde estas premisas –prosigue el documento escrito por integrantes de la Defensoría–, se vuelve posible construir un puente entre el movimiento social y la "defensa activa de derechos", lográndose así "transformar determinadas necesidades sociales que emergen de estos conflictos en demandas de derechos". Para ello, sería preciso contar con una presencia en los barrios más vulnerables de la ciudad y en sus dinámicas organizativas, aprendiendo de este modo a "comprender los conflictos desde el punto de vista de los afectados […], donde la lucha por los derechos tiene lugar". Más aún, "se necesita un colectivo organizado que protagonice el conflicto al cual […] asesorar" (Chellillo *et al.*, 2014b: 43). En definitiva, el objetivo último es "contribuir al empoderamiento de los habitantes, asumiendo su defensa en juicio y la tarea de promoción y difusión de los derechos" (Defensoría General de la Ciudad, 2014: 11).

El caso de las villas del camino de sirga es un ejemplo –según el organismo– de cómo la justicia puede generar injusticias, y de cómo una sentencia que propone mejorar la calidad de vida de la población puede acabar cercenando su *derecho a la ciudad* (Harvey, 2013; Lefebvre, 1972). Esta noción, desarrollada en el campo académico y enarbolada por movimientos sociales urbanos, no es entendida por la Defensoría "de forma aislada, [como] el derecho a la vivienda", sino como "el derecho al acceso a los servicios públicos y los restantes derechos económicos, sociales y culturales (salud, educación, etc.)" (Defensoría General de la Ciudad, 2014: 12). En otras palabras, se la asume como noción que "engloba" y "trasciende" los derechos económicos, sociales y culturales al inscribirlos en la realidad de la problemática urbana.

> El derecho a la vivienda tiene que ser entendido […] en el marco más amplio de un derecho a la ciudad, que engloba a un conjunto de derechos, bajo la óptica de la vida urbana. Ya no se trata de ver, de forma aislada, el derecho a la vivienda, el derecho al acceso a los servicios públicos y los restantes derechos económicos, sociales y culturales (salud, educación, etc.), sino de enfocarlos de manera integrada, a la luz de las peculiaridades y desafíos que plantea la vida colectiva en las ciudades (Defensoría General de la Ciudad, 2014: 7).

Más aún, al quebrar las redes sociales, los entramados de solidaridad y los lazos comunitarios, podría hablarse del proceso desatado por la resolución del juez Armella como una *erradicación* en lugar de *relocalización*, pues rememoraría más a la política habitacional de la última dictadura que a una respetuosa de los derechos humanos que conciba a los habitantes de la cuenca como sujetos titulares de derechos (Chellillo *et al.*, 2014a: 25). La causa judicial –sostiene la Defensoría– convirtió a los afectados en objetos a ser trasladados, sin que se repare

en la protección de derechos como a la educación, la salud, la información y la participación. Por esta razón, la Defensoría contrapone a la lógica de implementación de las relocalizaciones la premisa de que "las personas no son cosas que se pueden mover de un lugar a otro" (Defensoría General de la Ciudad, 2014). Es que un hogar –afirma– no es una isla o un espacio aislado, sino reflejo de una vida en comunidad, y por ende es parte de un entramado que incluye "desde el comedor escolar hasta la capilla". En este sentido, "relocalizar tiene que implicar, además de la integración de las personas, una red de servicios públicos, el respeto de los lazos comunitarios".

> De lo que se trata es de asegurar la existencia de un hogar, de un lugar adecuado para vivir con dignidad. El hogar es el lugar donde la familia interactúa y donde uno vive. Allí los hijos se educan, la familia conversa y desarrolla lo esencial de su vida, que transcurre fuera del trabajo (cuando se lo tiene, claro), allí se pasa parte del tiempo libre y se despliegan las posibilidades existenciales en la intimidad. Pues no hay intimidad (un ámbito reservado de la vista de los demás), ni privacidad (la posibilidad de desarrollar una forma de vida), ni experiencia familiar sin un hogar. Y relocalizar significa que el hogar que cada uno dificultosamente supo constituir en una zona altamente contaminada pueda ser reconstruido en otro lugar cercano de la propia Ciudad (Defensoría General de la Ciudad, 2014: 9).

Debido a que las resoluciones del juez Armella no contemplaban la protección de estos derechos ni propiciaba la generación de mecanismos para resguardarlos –incluso luego de haber concedido el derecho a la relocalización–, la Defensoría afirma que, de no mediar un cambio de enfoque por parte de la justicia y el Gobierno de la Ciudad, la causa Mendoza acabará siendo una oportunidad desaprovechada. A fin de cuentas, el conflicto podría evidenciar si el proceso es llevado adelante por jueces y cortes conservadoras, "prestas a legitimar las injusticias de la realidad social", o bien por jueces y cortes innovadoras, que asumen el riesgo de "participar en la creación del futuro de la sociedad de la que forman parte" (Defensoría General de la Ciudad, 2014: 7).

1. 4. ¿Y el Cuerpo Colegiado?

Creado a instancias de la Corte Suprema como contralor ciudadano de la ejecución de la sentencia, el Cuerpo Colegiado ha tenido escasa participación territorial en el proceso de implementación de las relocalizaciones. Es decir que, si bien formalmente fue designado como representación de la población de la cuenca Matanza-Riachuelo, quienes canalizaron los intereses de los afectados del modo más directo y personal fueron otras organizaciones y

organismos cuyo involucramiento en el proceso no había estado contemplado originalmente cuando se dictó el fallo.

En primer lugar, esta ausencia territorial del Cuerpo Colegiado obedeció a dificultades financieras que limitaron la capacidad de las entidades de desplegarse en los barrios. El máximo tribunal, al nombrar a Greenpeace, la Asamblea Ciudadana por los Derechos Humanos (APDH), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Asociación de Vecinos La Boca y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), no previó la asignación de recursos para el desempeño de sus tareas. Como explica Sergio Catáñez, de FARN, cuando la Corte Suprema emitió su fallo no ordenó a los condenados el pago de los honorarios por el patrocinio jurídico, de modo tal que el Cuerpo Colegiado asumió la tarea de representación de las víctimas sin estipularse quién afrontaría los costos. *"Los honorarios de un juicio los tiene que pagar la parte que está vencida, en este caso son los estados. Sin embargo, la Corte dijo que no tenían que pagar honorarios. Eso significa que la Corte ordenó que no nos financiaran el trabajo que estamos haciendo"*.

Como consecuencia, organizaciones como FARN han visto dificultada la realización de numerosas tareas. La falta de recursos *"significa que no tenemos toda la disponibilidad de tiempo necesaria, que no tenemos equipos los suficientemente grandes para trabajar en la causa"*. Según Santiago, se trata de un caso que afecta a millones de personas, incluye "15 o 20" expedientes judiciales y abarca un río de 70 kilómetros de largo. Tamaño proceso requeriría *"un equipo técnico para discutir cuestiones puntuales, como la calidad de las viviendas, la calidad del suelo donde se instalan las viviendas, distintas cuestiones de salud, de construcción"*; es decir, tareas que requieren niveles de remuneración con las que la Fundación no cuenta.

En segundo lugar, la falta de involucramiento territorial de las organizaciones ha sido consecuencia de la crisis en la que se insertó el Cuerpo Colegiado cuando la Defensoría del Pueblo de la Nación –que debía actuar como coordinador general– quedó acéfala en el año 2009[61]. En aquel entonces, la falta de iniciativa gubernamental y consenso parlamentario para nombrar un sucesor al Defensor saliente derivó en que el organismo se desorganizara, se desjerarquizaran sus funciones y por ende se desarticulara la labor de controlar la ejecución de la sentencia de la Corte Suprema. La vitalidad que había cobrado la Defensoría del Pueblo en

[61] Esta crisis se acentuó en el año 2013, cuando venció el mandato del hasta entonces Defensor Adjunto y el organismo se halló formal y totalmente sin autoridades políticas.

aquellos años previos al fallo –cuando publicó los influyentes informes sobre la cuenca Matanza-Riachuelo– ya era asunto del pasado.

Según Juan Bermúdez, del CELS, *"la Defensoría del Pueblo era la que coordinaba los trabajos que había que hacer: responder escritos, opinar todo el tiempo"*, y sin ella el Cuerpo Colegiado *"queda sin coordinación y sin recursos". "[En el CELS] no nos dan los recursos, somos cinco personas para toda la agenda de derechos económicos, sociales y culturales, que no es sólo Riachuelo. Entonces la decisión que tomamos fue no hacer trabajo territorial"*[62]. Desde una óptica similar, Sergio, de FARN, asegura que *"desde que no tiene al Defensor del Pueblo de la Nación, el Cuerpo Colegiado está en crisis. No tenemos equipos técnicos, no tenemos financiación para tener un equipo jurídico que abarque todos los expedientes, no podemos hacer trabajo en el territorio, un montón de cosas que hacen muy difícil la situación"*[63].

Por otro lado, debe remarcarse una diferencia cualitativa entre los modos de involucramiento del Cuerpo Colegiado y los de otras organizaciones implicadas, como la Fundación Temas. Tal como identifican Delamata, Sehtman y Ricciardi, en las acciones judiciales suelen existir dos grandes tipos de ONG –ya sea en calidad de actores con legitimación propia o como patrocinantes de los grupos en conflicto–. Por un lado, las que "apuntan a incidir en el sistema institucional de manera que se reconozcan derechos", y por otro las que "buscan aportar al empoderamiento y la emancipación de las 'comunidades', incidiendo en 'los sujetos', participando y fomentando estrategias colectivas de reivindicación de derechos" (2014: 417). Mientras que las del Cuerpo Colegiado –amén de sus matices– ilustran la primera postura, veremos a lo largo de las páginas que siguen que la Fundación Temas da cuenta de la segunda.

2. Claroscuros en el trazado de la línea de demolición: ampliar el censo de afectados para apuntalar la posición de negociación

> *El día cero fue el día que vinieron acá ellos, la gente del IVC, a pretender hacer… ¿Cómo se llama? No un censo, sino un relevamiento […]. Y sin pedirnos permiso. No se*

[62] Aun así, más adelante se verá que el CELS intervino como organización veedora del censo de habitantes del camino de sirga en la Villa 21-24.

[63] No obstante las dificultades del Cuerpo Colegiado en insertarse en los barrios y la defensa de los afectados por las relocalizaciones, las organizaciones que lo integran –sobre todo las dos arriba citadas– han tenido continuas intervenciones en la causa Riachuelo en otros ejes no necesariamente vinculados con las relocalizaciones.

> *sabía por qué era. Yo ese día no estaba, pero algunos se enteraron, fueron e hicieron quilombo. Entraron a preguntar, a preguntar, a preguntar, y era por lo del camino de sirga. Y trajeron la carta de la Corte, la manda judicial […], mostrando que en algún momento nos vamos a tener que ir (Raúl).*

Las palabras de Raúl retratan el modo en que los primeros vecinos recibieron la noticia de la resolución del juez Armella, una orden que llegó como un repentino golpe a las puertas del barrio un día del año 2010. El IVC, junto con un amplio conjunto de agencias estatales, desembarcaron en la Villa 21-24 esparciéndose por las calles y rincones de la zona ribereña de la villa haciendo un relevamiento de la identidad de una población que a la vez que era "beneficiaria" del fallo judicial se interponía en el camino de su cumplimiento. Pero las tareas necesarias para darle curso a la orden del juez no eran sencillas: se debían constatar estados de salud, entrevistar familias, establecer criterios de prioridad para las paulatinas relocalizaciones y, fundamentalmente, determinar los 35 metros que conformarían el camino de sirga y acabarían generando la línea divisoria entre los "adjudicatarios" y los "no adjudicatarios" de nuevas viviendas en reemplazo de las que serían destruidas. Es que, para cuando el IVC comenzó a intervenir en esta zona de la costa del Riachuelo, el juez Armella ya había reconocido el derecho a la relocalización y por ende la delimitación del camino ribereño no implicaba la mera demolición y expulsión a destino incierto, sino que daba lugar a un complejo proceso de demarcación territorial y reubicación de miles de personas.

Por lo tanto, la orden de delimitar el camino de sirga causó inquietud entre los vecinos, que se hallaron ante un relevamiento de cuyas implicancias sólo tenían una certeza: el IVC preveía trasladarlos a un deteriorado complejo de vivienda de nombre "Padre Mugica", ubicado en la Comuna 8 –precisamente, el barrio de Villa Lugano, en la zona más desfavorecida de la ciudad de Buenos Aires–. En respuesta a la incertidumbre y falta de información respecto del significado del censo que el organismo del gobierno porteño se prestaba a realizar en el barrio, durante meses se movilizaron para impedirles la entrada a los trabajadores sociales del organismo. *"Le dijimos al IVC que no podía seguir antes de que nosotros no nos organizáramos como delegados"*, me contaba Raúl, y por eso, según Lorena –una trabajadora del IVC a cargo del relevamiento–, tenían que entrar *"casi que a escondidas"*:

> *Yo la primera vez que entré, nos decían 'acá va a correr sangre', y 'no les aseguramos la seguridad'. No sabés lo que era […]. Ahora me río, pero en ese momento era salado de verdad. Uno tras otro nos decían que iba a correr sangre. Me acuerdo, yo una vez fui un sábado con el equipo de campo […] y*

tuvimos que irnos. Cayeron a echarnos: "ustedes no caminan por nuestro barrio".

Para habitantes de la villa como Raúl y Jorge, no sólo era la segunda vez que ingresaba en sus vidas una orden estatal de ser desplazados de su lugar de residencia –ya que habían atravesado la erradicación de la dictadura, más de treinta años antes–, sino que sus propias trayectorias a lo largo de las últimas décadas ya los habían colocado en diversas instancias de demanda y conflicto con agencias del Estado. Gracias a la referencia construida entre sus vecinos y las relaciones cultivadas con actores externos al barrio a lo largo de los años, cuando el IVC llegó a la Villa 21-24 convocaron a un conjunto de organismos expertos en la defensa de población afectada por políticas estatales. Éstos no sólo mediarían en su relación con el mundo de los juzgados y las instituciones gubernamentales sino que serían de ayuda para la conformación legal de un cuerpo de delegados de los habitantes de la zona ribereña[64]. Así cuenta Jorge, en la siguiente conversación, cómo los vecinos pusieron en marcha estos lazos desde el mismo momento en que el IVC intentó determinar quiénes serían relocalizados:

Jorge: Nosotros históricamente fuimos duros. ¿Por qué? Porque no queríamos ser erradicados a la Comuna 8.

Andrés: Desde el principio de...

J: Desde el principio. Nosotros le dijimos no a la relocalización [allí]. [El juez Armella] ya había dicho que en ese entonces éramos 780 familias a relocalizar, de las cuales 220 ya se iban a [Padre Mugica].

A: ¿Y de dónde habían sacado ese número si no habían hecho el censo?

J: Y... A ojo de buen cubero.

A: Vino alguien así, contó con el dedo cuántas casas veía, y...

J: Bueno, nosotros al IVC lo sacamos cagando una vez cuando quisieron hacer un censo inconsulto manipulando a punteros políticos que les son afines. Los sacamos cagando a todos, les dijimos que el censo tenía que ser con garantías, con organismos de derechos humanos, y bajo la mirada de un cuerpo de delegados con organismos de derechos humanos haciendo el seguimiento […]. Ellos en un principio suponían que todos nosotros íbamos a ser relocalizados a la vera de la [Avenida] General Paz. Como nos hicimos fuertes, ahí yo, digamos, le doy un grado de protagonismo, le doy mérito al accionar de Sánchez [de la Asesoría Tutelar]. Pero no solamente a Sánchez. A la Defensoría de la Ciudad,

[64] A pesar de que formalmente los delegados representaban a los afectados de sus respectivas manzanas, en la práctica la participación en las asambleas se hallaba abierta también a los no delegados. Más aún, salvo que lo preguntase explícitamente, durante mi trabajo de campo resultaba difícil discernir quiénes lo eran y quiénes no, razón por la cual a lo largo de esta tesis se usan en buena medida de modo indistinto los términos "vecino" y "delegado".

al CELS, a ACIJ, a la Fundación [Temas] de Paula. Todos esos organismos fueron veedores del censo.

La canalización judicial de las demandas villeras

A partir de la recuperación democrática, luego de que el gobierno de facto llevase adelante la política de erradicación y desmantelamiento de las organizaciones villeras, el vínculo entre los habitantes de estos barrios y las agencias estatales se caracterizó por una intensa imbricación de los órganos de gobierno con los líderes villeros. Durante aquella etapa, se profundizó el enfoque asistencialista del Estado sobre la "cuestión social" y se sentaron así las condiciones para un mayor protagonismo de las relaciones clientelares entre referentes vecinales y redes partidarias y organismos del Estado (Delamata *et al.*, 2014). Pero la creciente primacía de este tipo de vínculos tuvo sus costos para el orden político al interior de las villas: la incapacidad de los referentes para hallar soluciones estructurales a los problemas del hábitat villero en el marco de un acelerado crecimiento poblacional redundó en una crisis de legitimidad de sus órganos de representación (Sehtman, 2009).

En este marco, y en un contexto de explosión demográfica y debilitamiento de los canales tradicionales de mediación entre las demandas vecinales y las agencias estatales, la intensa conflictividad villera suscitada en la última década tendió a atravesar un proceso novedoso de canalización por vía judicial. Según Delamata *et al.* (2014), dos factores operaron para la sustanciación de esta confluencia.

En primer lugar, los cambios normativos de los años 1990. Según vimos, la reforma de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996 dio una sólida consagración al derecho al hábitat y la vivienda y estableció los medios por los cuales el Estado debe garantizar su cumplimiento. En consonancia con ello, han sido varias las leyes locales sancionadas que, aunque incumplidas en su mayoría, indican la necesidad de avanzar hacia la urbanización de las villas.

En segundo lugar, el activo involucramiento de los ya mencionados actores expertos con experiencia en el campo del derecho, entre ellos jueces de los nuevos tribunales porteños e integrantes de los organismos de defensa pública creados por la Carta Magna.

El traslado de las demandas villeras al Poder Judicial estuvo marcado entonces por la intersección del marcado activismo de estos nuevos actores en el campo de los derechos sociales en general, y del hábitat y la vivienda en particular, con una mayor disposición de los tribunales a involucrarse en garantizar estos derechos y fiscalizar políticas públicas.

En otras palabras, además de la crisis de legitimidad de las formas tradicionales de representación política en las villas, la condición de posibilidad para un desplazamiento cada vez más generalizado de los conflictos villeros hacia la tramitación judicial fue el proceso de "villificación" del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires (Delamata, Sehtman y Ricciardi, 2014: 436), por el cual determinados grupos concretos de jueces al frente de juzgados y de abogados a cargo de los nuevos organismos del Poder Judicial cobraron un perfil de compromiso con el derecho al hábitat y la vivienda y se mostraron dispuestos a

crear lazos directos con movimientos sociales y grupos de afectados por diversas políticas del gobierno porteño.

A partir de la intervención de estos organismos y organizaciones, los vecinos permitieron finalmente el ingreso del IVC al barrio y a lo largo de varias semanas supervisaron la realización del postergado censo que establecería qué familias se encontraban dentro de los 35 metros del camino de sirga y deberían por ende ser relocalizadas. Se trató, como reclamaban los vecinos organizados, de un censo *"con garantías"*, bajo *"la mirada de un cuerpo de delegados"*. Esto hizo del censo de la Villa 21-24 un procedimiento distinto al del resto de los barrios, como cuenta Luciana, abogada de la Defensoría General de la Ciudad:

> *Luján [un pequeño asentamiento del camino de sirga en la ciudad de Buenos Aires] se enteró de que los iban a desalojar con una orden de desalojo administrativa. El Gobierno les dijo 'los vamos a mudar, se mudan la semana que viene, listo'. Y los tipos no estaban organizados, no era un asentamiento tan viejo como la Villa 21-24, tuvieron poca posibilidad de resistencia como vecinos. En la 21-24, cuando se enteran […], empezaron a buscar a todos. "Todos" quiere decir toda institución pública que más o menos había trabajado algo en el barrio; nos llamaron a todos […]. Para hacer el censo, en la mayoría de los barrios era 'listo, chau', pero en la 21-24 fue un megaoperativo, estaba la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, el Cuerpo Colegiado, la Asesoría Tutelar, la Defensa… Una cantidad de personas que, antes de entrar en cada casa, los chabones que tenían el aerosol en la mano que marcan y ponen, era toda una discusión.*

La mayoría de las viviendas del camino de sirga que siguen en pie cuentan aún con la marca de pintura que atestigua cómo hace años fueron visitadas por el IVC para determinar su número de habitantes e integrarlos a la lista de adjudicatarios de las viviendas a las que les correspondería ser trasladados. Pero lejos de la rigidez que podrían hacer suponer los taxativos 35 metros indicados por el Código Civil, la demarcación del camino de sirga no fue producto de una operación matemática de medición, sino el resultado de conversaciones caso por caso entre el organismo de implementación (IVC) por un lado, y los organismos de defensa y el cuerpo de delegados por el otro. Como explicaba Luciana, consistía en "*una parva de organizaciones que controlaban familia por familia*". Y como relata a continuación Darío Panelli –otro de los abogados de la Defensoría–, el trazo fino del camino de sirga se fue delineando de vivienda a vivienda:

> *"Nos subíamos a los techos de las casas y a ojo decíamos "bueno, hasta esa casa entra, esa casa no entra". No fue una cosa de… No es que hubo agrimensor […]. O sea, ¿desde dónde tomás el inicio de los 35 metros? Vos conocés la villa, aparte de que es todo irregular […]. El censo fue un bardo total".*

De modo similar lo recuerda Paula, de la Fundación Temas, según quien *"cada uno tenía su centímetro"*. De acuerdo a ella, los múltiples criterios superpuestos generaban *"una ardua discusión"*, especialmente cuando se trataba de viviendas en zonas límite cuyas familias tenían poca información de lo que sucedía y no contaban con una voluntad o idea definida respecto de la posibilidad de ser relocalizadas. Debe recordarse que, desde un punto de vista netamente técnico, el camino de sirga a la altura de la Villa 21-24 presentaba no pocas complicaciones. Por un lado, el barrio se situaba sobre un meandro de curvas pronunciadas, bordes pantanosos y zonas rellenadas que distaban de ayudar a que la medición fuera una operación automática. Por otro lado, las viviendas, lejos de estar distribuidas de acuerdo a una diagramación en lotes –propia de las áreas formales de la ciudad–, se hallaban encimadas y superpuestas, con intricados pasillos entre ellas, lo cual daba lugar a arbitrariedades en la definición del recorrido de la línea de demolición.

Imagen 4. Vista aérea de la zona ribereña de la Villa 21-24.



La fotografía permite apreciar la forma de "u" que adopta el Riachuelo a la altura de la Villa 21-24. Como se mencionó en el capítulo 3, se denomina a este accidente geográfico "meandro de Brian". Del otro lado del río, el partido de Avellaneda. En el horizonte, los rascacielos de los barrios de Retiro y Puerto Madero, en el centro de la ciudad de Buenos Aires.

Fuente: Diario La Nación.

Este problema debe enmarcarse en el hecho de que la Villa 21-24 se extiende mucho más allá del Riachuelo; en otras palabras, la zona que se hallaba en juego no comprendía más que una

pequeña porción de la superficie total del barrio. En consecuencia, la línea de demarcación del camino de sirga sería además una línea de separación de destinos: quienes fueran identificados como parte de la ribera, serían relocalizados; quienes quedaran a la vera del metro 35, permanecerían allí, como vecinos de la flamante traza vial. Como señala Carman (2017: 96), ser afectado se transformaba en un destino, una diferencia a todo o nada entre aquellos que deberían mudarse y aquellos que seguirían viviendo a escasos metros del río.

La incertidumbre que esto suponía para los habitantes de la ribera también se extendía entre las organizaciones abocadas a la defensa de los afectados, que contaban con escasos elementos para prever qué disyuntivas abriría el proceso. Por esta razón, y como reaseguro ante un camino que vislumbraban prolongado y complejo, adoptaron por estrategia intentar incluir la mayor cantidad de viviendas que fuera posible en el censo, para así contar con amplios márgenes de acción a la hora de que –a futuro– tuvieran que construirse consensos con la población a ser reubicada.

Es menester detenerse en este punto, ya que la apuesta de los vecinos y sus defensores de que el relevamiento fuera lo más abarcativo que se pudiera acabó siendo determinante para las dimensiones finales del camino de sirga, y con ello para cuáles y cuántas serían las personas afectadas. El resultado del censo, en última instancia, sentaría la base territorial y poblacional sobre la que se montarían las demandas por venir[65].

Para comprender este problema, debe partirse del significado que la resolución del juez Armella tuvo para los habitantes de la Villa 21-24, según se planteó en el capítulo anterior. La relocalización, como vimos, generaba sospechas, resquemores y sobre todo sensaciones encontradas respecto de si era una alternativa deseable –o, en los términos de la propia causa, si constituía una oportunidad para mejorar la calidad de vida–. Por ende, incluir de modo inflexible en el censo a quienes podrían negarse terminantemente a partir sería motivo de arduos conflictos a futuro. Era preciso entonces construir mecanismos que permitiesen márgenes de maniobra lo suficientemente amplios para resolver los casos individuales. ¿Qué salida tendrían, de lo contrario, quienes al recibir las topadoras y los camiones de mudanza no tuvieran interés ni voluntad de abandonar sus hogares?

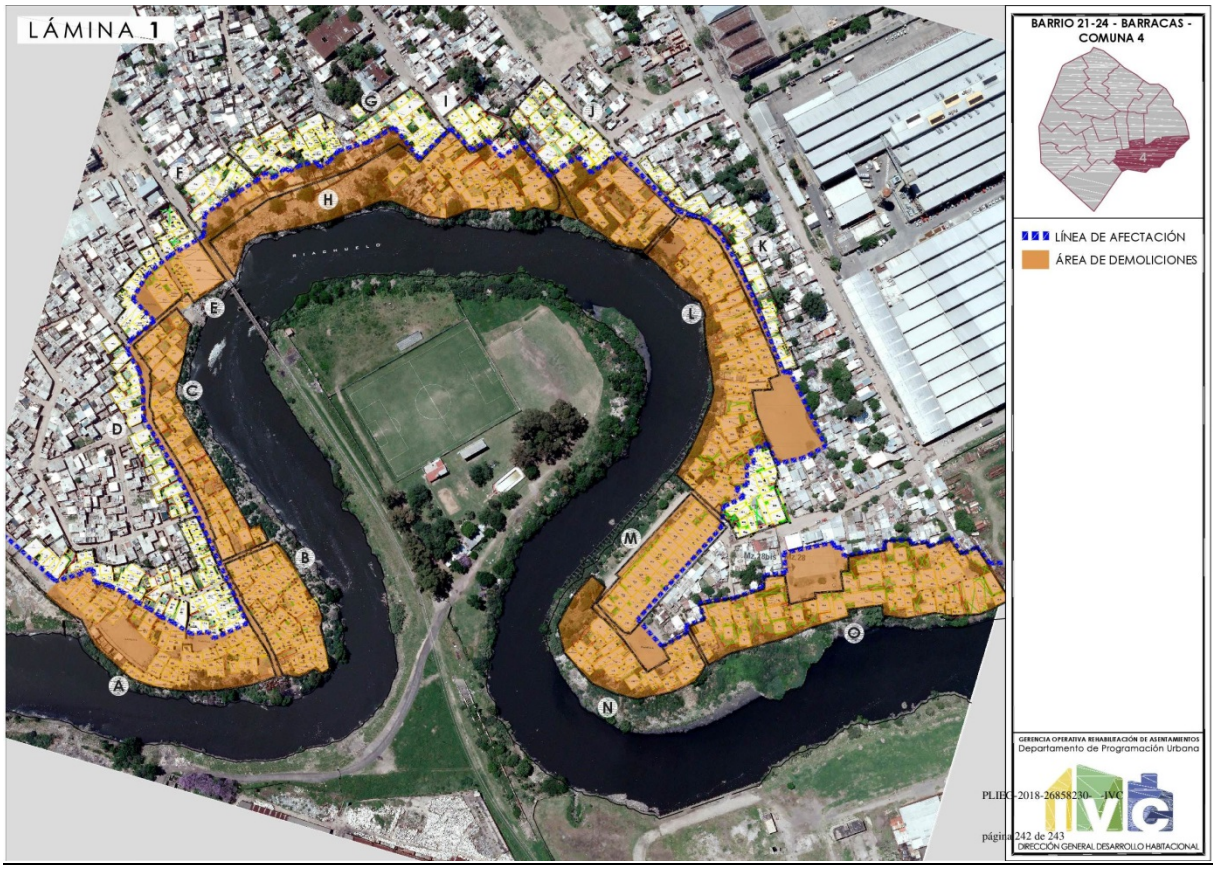
En segundo lugar, debe contemplarse la lógica de los organismos de defensa y los referentes vecinales, quienes –según se resaltó– entendían que la orden del juez podía convertirse en una

[65] Debe hacerse hincapié en que, sin embargo, las insuficiencias que develó el censo con el paso del tiempo se convirtieron en un factor de conflicto y por lo tanto en una de las principales demandas de los afectados.

punta de lanza para poner en agenda el derecho a la vivienda y la integración urbana de la villa. La orden de relocalización sin dudas comportaba el peligro de que se vulnerasen derechos, pero después de todo era también la oportunidad de ampliarlos o hacer cumplir los que ya se hallaban vulnerados. En otras palabras, la puesta en agenda del estado de un territorio históricamente rezagado como la Villa 21-24 –una zona "marrón" o de baja estatalidad (O'Donnell, 2008b; Bertranou, 2015)–, abría la posibilidad de que se volviera objeto de debate su situación en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En este marco, la sustanciación de un relevamiento de base lo más ancha posible podría hacer las veces de puntapié para el cumplimiento de las reivindicaciones de un grupo de habitantes numéricamente relevante del barrio. Y acaso ese podría ser un primer paso para luego potenciar un reclamo por los derechos del resto de la población de la villa.

> *Andrés: ¿Vos lo viste como que podía llegar a ser una oportunidad para mejorar la calidad de vida de esa gente?*
>
> *Paula: 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. No se lo digas a nadie.*
>
> *A: ¿En pos de qué?*
>
> *P: De que la mayor cantidad posible de familias sea censada para tener un piso de garantía de derechos lo más grande posible. Proyectando que frente a la eventualidad, las familias que estuvieran a 70 metros del río podrían quedarse.*

Mapa 4. Demarcación del camino de sirga en la Villa 21-24.



En naranja, el área de demolición. En amarillo, el área demarcada no de por sí afectada por las demoliciones.

Fuente: IVC.

El relevamiento que finalmente llevó adelante el IVC a principios del año 2011 arrojó la cifra de 1334 familias[66]. Como se puede observar en el Plano 1, las viviendas marcadas en color amarillo (es decir, aquellas cuyos habitantes fueron incluidos en el censo definitivo) superan en superficie a la zona demarcada para demolición (indicada en color naranja). La diferencia, que

[66] Más precisamente, las familias fueron concebidas como unidades domésticas, es decir "grupos de personas que interactúan en forma cotidiana, regular y permanentemente, a fin de asegurar mancomunadamente el logro de uno o varios de los siguientes objetivos: i) su reproducción biológica; ii) la preservación de la vida; iii) el cumplimiento de todas aquellas prácticas, económicas y no económicas, indispensables para la optimización de sus condiciones materiales y no materiales de existencia" (Torrado, 1981: 11).

Esta decisión –entendida como progresiva por la mayoría de los actores, especialmente la Asesoría Tutelar en su Informe de Veeduría del censo– implicó que se censasen de forma separada a diversas unidades domésticas que al momento del relevamiento estuviesen habitando en la misma vivienda (correspondiéndoles, por lo tanto, viviendas independientes a la hora de ser relocalizados). Así lo señalaba en una entrevista Gastón Sánchez: "fue el primer censo que se hizo por unidad doméstica. Antes se hacían por familia y vivienda. [Ahora] en este censo se registraron [varias] unidades domésticas dentro de una misma vivienda, y se tomó como unidad doméstica no a la propia familia sino como unidad doméstica muchas veces a una persona sola, que es una unidad doméstica independiente. El tío, que vive solo y que vino de Paraguay, es una unidad doméstica independiente".

en algunas zonas resultó ser de cerca de 35 metros extra –es decir, 70 en total, como señalaba Paula–, da cuenta de cómo la población que desde ese entonces pasó formalmente a estar afectada por el proceso judicial no era exactamente coincidente con las áreas que indefectiblemente debían ser desocupadas. Y aun así, todas las personas dentro de esa demarcación –homologada por el juzgado federal– tendrían derecho a una vivienda nueva. De acuerdo a Paula, de la Fundación Temas, "eso a nosotros nos da un margen también para pedir por las condiciones de vida de esta gente, que entendemos que es la más expuesta al río".

Ahora bien, ¿bajo qué argumentos los organismos de defensa lograron extender la población relevada por fuera de los 35 metros? Según cuenta Paula, *"*in situ*, en el momento de la demarcación"* adujeron que las zonas más próximas al talud eran en realidad terrenos de relleno, advirtiéndole al IVC que cuando removiesen las viviendas allí ubicadas descubrirían que la tierra era inapta para construir el camino de sirga. Por lo tanto, 35 metros medidos con exactitud acabarían siendo menos y deberían extenderlos tarde o temprano. *"Técnicamente puede ser cierto. Podría serlo. Lo iban a chequear una vez que levanten esas viviendas. De hecho, se modificó, pero no era un mal criterio, por eso fue aceptado".*

A los fines prácticos, la ampliación del camino de sirga más allá de los 35 metros sirvió a dos grandes propósitos. Por un lado, incorporar a la población que, aunque habitara por fuera del camino de sirga, igualmente se hallaba en graves condiciones socioambientales. Como dice Gastón, de la Asesoría Tutelar, *"hoy, el caso de una familia que tiene un montón de chicos, que está en el metro 37, está incorporada, y es casi un caso prioritario. Fue un acuerdo extender porque iba a ser mucho mejor por el impacto ambiental".* Debe recordarse que la orden de relocalización estaba enmarcada en una causa que involucraba a la totalidad de la cuenca y que estaba motorizada por un diagnóstico de alto riesgo ambiental. En este marco, se habilitaba la posibilidad de que la noción jurídica de camino de sirga se flexibilizase al *actualizarse localmente* (Melé, 2011) en la realidad del territorio.

Por otro lado, un relevamiento que desbordara la línea de demarcación –tal como grafica el Plano 1– permitiría, por medio de un intercambio de viviendas, una mayor capacidad de construcción de consensos a la hora de proceder con las diversas etapas de relocalización. El mecanismo consistiría en que, en caso de haber una determinada familia (llámesela "A") dentro de los 35 metros sin voluntad de partir, y otra por fuera de ese límite (de nombre "B") dispuesta a ser relocalizada a los nuevos complejos ("C"), podría otorgársele a "A" la vivienda de "B", a

cambio de que a "B" se le adjudique la vivienda "C" (originalmente estipulada para "A")[67]. Así describe la operatoria Lorena, del IVC:

> *Ponele, en la zona de la laguna hay una familia que no se quiere ir a Padre Mugica o que no está censada, nosotros buscamos otra familia en la zona de la sirga que se quiera ir a Padre Mujica, y que deje su vivienda libre para que esta familia que está en la zona que se va a demoler se pueda cambiar de vivienda […].Entonces nos fijamos quién está censado, quién no, quién se quiere ir a Padre Mugica, quién no, y vamos pintando un mapa […] viendo quiénes se quieren ir, quiénes no se quieren ir, quiénes dudan y quiénes son irregulares.*

Para algunos –como hemos mencionado hasta aquí– haber sido censados y por ende formalmente afectados por la orden de relocalización era motivo de preocupación, ya que la mudanza no aparecía como un horizonte deseable. Pero para otros, la situación era exactamente opuesta: se hallaron a sí mismos fuera de la nómina establecida por el relevamiento y sin garantías de que la demolición de sus viviendas fuera a ser retribuida con una que la reemplazase. Se trata de los denominados "estafados", personas que se mudaron al camino de sirga luego del censo llevado a cabo en 2011 y no fueron advertidos de la situación judicial de los terrenos de sus nuevas casas por parte de quienes se las vendieron.

Tal fue la situación de Concepción, cuya llegada al barrio relatábamos en el capítulo pasado. Fue poco después de consagrarse como propietaria y mudarse que supo que estaba habitando sobre un tal "camino de sirga" que debería abandonar por el futuro paso de topadoras. Por allí ya había pasado meses antes el censo que había determinado quiénes serían adjudicatarios de una vivienda nueva luego de la demolición; y ella, habiendo comprado su vivienda sin conocer el proceso en marcha, había quedado excluida. *"Yo no tenía idea"*, me contaba, al relatarme angustiada la tristeza que la invadió cuando se enteró de que la echarían de su casa, la primera que pudo adquirir a lo largo de su vida y sobre la cual invirtió ahorros dificultosamente acumulados durante años. Pero lo que más la preocupaba no era tener que abandonarla, como el resto de sus vecinos, sino no formar parte del listado de adjudicatarios. Producto de mala fe o ignorancia de los vendedores, desconocimiento de los compradores y una deficiente política informativa del Estado, fueron numerosas las familias que se hallaron en tal situación de incertidumbre.

> *Andrés: ¿Y cómo fue cuando te enteraste de que la casa que habías comprado ibas a tener que dejarla? ¿Y que ni siquiera estabas censada?*

[67] Claro está, si tanto "A" como "B" estuviesen dispuestos a ser relocalizados, a ambos les correspondería una vivienda nueva.

Concepción: Me quedé tan triste [...].

A: ¿A vos te preocupa no estar en el censo?

C: A mí me preocupa, sí.

A: Y hay muchos en esa situación, no sos la única...

C: Montones de gente. No se acaba. Hay montones de gente.

Pero el de los "estafados" no fue el único problema surgido en torno al relevamiento de las 1334 familias. Las incesantes postergaciones de los plazos para la sustanciación de las relocalizaciones se volvieron por sí mismas fuente de invalidación de aquel censo de 2011. Es que, cuando se dio a conocer la orden del juez Armella, el IVC había anunciado que en el año 2013 todos los habitantes del camino de sirga habrían sido trasladados. No obstante, para el momento en que se escriben estas líneas (año 2018), apenas 165 familias habían sido trasladadas –un 12% del total de las censadas[68]–. Como señala Jorge, "los tiempos que se manejaban fueron rebasados", y por eso *"las 1334 familias dejaron de ser 1334 familias. Los chicos crecen, forman parejas, se multiplican"*. En efecto, según Paula –de la Fundación Temas–, el aumento poblacional podría ser en la actualidad de hasta un 30% respecto de las unidades domésticas censadas originalmente. Por lo tanto, las demoras en la construcción de los nuevos complejos colaboraron en una paulatina desactualización del censo y la necesidad de que se generasen alternativas para los afectados no contemplados por el IVC. Aquí, tal como con los "estafados", la amplitud del camino de sirga demarcado funcionó como una de las principales soluciones para muchos de los casos. Así se refiere a este problema Paula:

> *Paula: Si hay alguien que tiene que agradecer que la demarcación de sirga haya sido amplia es el IVC, porque hoy le da la posibilidad de hacer relocalizaciones internas por encima de los 35 metros. Porque legalmente ellos pueden no demoler esta vivienda […].*
>
> *Andrés: Pero no todo lo que está censado tienen por qué demolerlo.*
>
> *P: No, ellos legalmente tienen que demoler hasta los 35 metros. Nosotros podríamos plantarnos y decir "de ninguna manera, esto está homologado por el juez y ustedes tienen que demoler todo". Lo que pasa es que todas estas viviendas a nosotros también nos sirven para los no censados.*

Como vimos en los capítulos anteriores, la decisión de abrir el camino de sirga tuvo significados disímiles para los diversos actores. Para el juez Armella, era una tarea entendida en clave de su utilidad para una política ambiental; para algunos vecinos, era una posible puerta de entrada a

[68] El problema de los tiempos y grados de cumplimiento de la orden de relocalización serán abordados con mayor detenimiento en el próximo capítulo.

negocios económicos que culminarían en procesos de gentrificación; para algunos referentes de los afectados, así como para los organismos y organizaciones a cargo de su defensa, era una potencial amenaza a sus derechos, pero también una oportunidad para demandar el cumplimiento de todos aquellos que se hallaban vulnerados. A su vez, en estas páginas hemos visto que el trazado del camino de sirga no estuvo exento de controversias. La orden de Armella, al ejecutarse, supuso el entrecruzamiento de una abstracta noción jurídica con la compleja territorialidad de la ribera del Riachuelo. No sólo catalizó la conformación de nuevas redes sociales y políticas sino que suscitó debates en torno a sus alcances, riesgos y limitaciones. En las secciones que siguen, se explorarán los dilemas abiertos una vez que el camino de sirga tomó claridad en planos y dio lugar a la puesta en marcha de las primeras relocalizaciones. En función de ello, se recorrerán las lógicas que guiaron la definición de las etapas de traslado de la población, los conflictos surgidos a raíz de las mudanzas y las demandas formuladas por los afectados a la luz de los problemas que, según entendían, tarde o temprano les tocaría afrontar.

3. La definición de criterios para las primeras relocalizaciones: de la necesidad de las obras a las necesidades sociales

Una vez que se determinó que las relocalizaciones en la Villa 21-24 implicarían el desplazamiento de miles de personas –precisamente, 1334 familias–, resultó evidente para el IVC que el proceso se debería realizar en sucesivas fases. Para ese entonces, el complejo Padre Mugica (sobre el que nos hemos detenido en otras ocasiones) contaba con viviendas disponibles, listas para ser adjudicadas a –cuanto menos– una parte de los afectados por la sentencia. Unas 56 ya habían sido asignadas a los habitantes de Magaldi y 10 a los denominados "sueltitos"[69]; otras 167, mientras tanto, se estipulaban para las primeras familias de la Villa 21-24.

En el marco de un proceso de relocalización por etapas como el de este barrio, la Asesoría Tutelar tuvo un rol destacado en la definición de casos prioritarios, es decir, establecer quiénes serían los primeros en ser relocalizados. En especial, se trataba de niños cuyos derechos se encontraban en un riesgo particularmente urgente y por lo tanto requerirían ser trasladados con

[69] Recordemos que, según vimos en el capítulo 3, el desalojo de los "sueltitos" se había realizado de modo violento y sin que se adjudicasen viviendas de reemplazo, y que a partir de la intervención de la Defensoría General de la Ciudad el IVC les reconoció el derecho a ser relocalizadas a viviendas nuevas.

las menores dilaciones posibles: *"hay gente que no puede esperar, hay gente que se enferma y se muere, ¿a ver si entendemos? Esa gente tiene que salir"*. Ahora bien, ¿de acuerdo a qué criterios determinaba las prioridades la Asesoría Tutelar?

"Todos los chicos que nosotros hemos analizado como cuestiones prioritarias son todos casos de chicos que tienen enfermedad acreditada por sus médicos, por médicos del Gobierno de la Ciudad, y que además tienen un informe social de cuál es la situación de vivienda, ya sea sanitaria o de derrumbe", explicaba Gastón. El diagnóstico de estas enfermedades es para la Asesoría Tutelar el resultado de un análisis "objetivo", ya que la prioridad *"no la fija la Asesoría, la fijan los médicos, la fija el derrumbe"*. Se trataría, entonces, de un procedimiento meramente *"técnico"*:

> *Primero miramos las condiciones de la casa, después le pedimos al médico que nos diga exactamente el diagnóstico, cuál es el pronóstico de la enfermedad, qué pasa si ese chico que tiene este diagnóstico y pronóstico vive en esta situación. Es decir, cuánto empeora su enfermedad. Y algunos médicos me dicen 'mire, la verdad que no empeora demasiado, su enfermedad es así esté o no esté al lado de la sirga'. Otros dicen 'no, esa enfermedad empeora mucho'. Por ahí no por la patología, pero el hecho de que tenga esa patología y necesite determinadas normas de higiene hace que empeore su enfermedad. Y estos son los casos prioritarios.*

Esta selección, sin embargo, no operaba sobre el universo de la totalidad de censados, sino sobre quienes tenían conocimiento de la existencia de la Asesoría Tutelar y contaban con capacidad de llegar a ella y hacerle una petición. Es que, más que establecer un listado de prioridades en base a un relevamiento integral, la Asesoría sólo atendía a las personas que acudían a ella: *"las familias nos ven los lunes [en las asambleas vecinales], se acercan a mí, me preguntan y les digo 'venga a verme a la Asesoría'"*.

Romina, trabajadora social de profesión, está empleada por el IVC como responsable de garantizar a nivel territorial que se efectivice el traslado de la población de la Villa 21-24. Personalmente abocada a que el organismo respete integralmente los derechos y voluntades de las personas sumidas en procesos de relocalización, cuenta con una mirada crítica sobre la estrategia de la Asesoría Tutelar de generar listas de prioritarios para las paulatinas etapas de la relocalización:

> *Romina: En la primera relocalización pasó eso: todos venían con los certificados de plomo en sangre para ser prioritarios.*
>
> *Andrés: ¿A dónde iban con eso?*

> *R: Al IVC. Hacían presentaciones, las hacía Sánchez, el Asesor Tutelar, diciendo "estas 23 familias son prioritarias porque tienen problemas de salud". Eso es una cuestión re discutible. En realidad son las familias que por equis motivos accedieron a la Asesoría Tutelar, expusieron su situación y Sánchez les dio cabida, digamos. Después lo que nosotros nos encontramos en territorio es que hay miles de pibes con plomo en sangre y miles de pibes con problemas de salud. No son 23, son miles. Entonces también se generó una cosa muy ríspida en el barrio, de competencia a ver quién se merece más, una competencia por enfermedad, que se da a partir de que aparece la Asesoría Tutelar y dice "yo te puedo hacer acceder primero a una vivienda, te hago un informe socioambiental que dice que sos el más enfermo de los enfermos". Entonces se armó una cosa bastante compleja, como que de repente es una carta de juego ser el más enfermo en una causa ambiental. El que tiene más problemas ambientales es el que primero le dan una vivienda. Y para mí ahí hay algo re interesante, una competencia por ver quién es el enfermo más merecedor de una vivienda*[70].

Como se observa, numerosos reparos se posaban sobre el criterio de "casos prioritarios", en especial respecto de su justeza y ecuanimidad. Pero existían motivos más pragmáticos por parte del IVC que conspiraban contra este enfoque sostenido por la Asesoría Tutelar y el cuerpo de delegados: la selección de familias puntuales y geográficamente dispersas tendía a entrar en contradicción con las pautas del organismo de vivienda sobre cómo debía conducirse el proceso de mudanza. Desde la perspectiva del gobierno, los criterios debían estar orientados por las dinámicas de la demolición, como relata Lorena, otra trabajadora social colega de Romina:

> *Lorena: Nuestra normativa dice que hay que estar censado y hay que estar viviendo en el barrio al momento de la relocalización [para ser adjudicatario de una vivienda]. Y después teníamos otros criterios, que no están en la normativa pero que son prácticos. Primero, el espacial: no podemos mudar de manera desperdigada. No podemos demoler una casa sí, una no. Hay que elegir un sector a demoler y que la mayoría de las viviendas sean de ahí.*
>
> *Andrés: Porque si demolés un poco por acá, un poco por allá, sería difícil evitar que alguien vaya y construya en esa zona, ¿no?*
>
> *L: Sí, y también porque tenés problemas con los servicios… O sea, vos cuando demolés seguro que hay problema con el agua, con la conexión eléctrica… Los vecinos que quedan, si tienen terrenos demolidos alrededor empieza a juntarse basura, es mucho más descuidado. Hay que demoler en bloque, digamos. Y sí, además es más fácil cuidar el territorio.*

Como se desprende de las palabras de la trabajadora del IVC reproducidas aquí arriba, la principal prioridad para este organismo consistía en la planificación territorial o espacial de la relocalización, lo cual se ajusta a la consecución de su objetivo primordial: "abrir" el camino

[70] En "La raison humanitaire : une histoire morale du temps présent", Didier Fassin (2010) realiza un interesante análisis acerca del lugar del sufrimiento en el universo moral contemporáneo, y cómo la condición de víctima se inserta en una economía moral denominada "razón humanitaria". Este trabajo abre un campo fértil para el análisis de las tensiones y disyuntivas en los procesos de implementación de políticas sociales en la actualidad.

de sirga para dar cumplimiento a la resolución judicial. "Demoler" era una tarea a realizar inmediatamente después de la relocalización si se quería evitar la reocupación de la vivienda por parte de otras personas; por este motivo, procuraban "cuidar el territorio" para evitar que después de relocalizada una familia y demolida su vivienda esos terrenos fueran ocupados nuevamente. A fin de cuentas, para el IVC se trataba de una disputa territorial a lo largo de la cual se deben ir progresivamente conquistando posiciones hasta hacerse de la totalidad de la ribera y poder "abrir" el camino de sirga. La consigna que guiaba al organismo era entonces relocalizar, demoler y custodiar, en tanto sintetizaba un proceso de tres etapas concatenadas; una vez llevada adelante la primera, la segunda y la tercera debían seguir de manera inmediata si no se querían perder las posiciones alcanzadas[71].

En este marco, la estrategia del IVC, con la cual buscaba dotar de cierto orden territorial a las relocalizaciones, entraba en contradicción con el foco en las prioridades de la Asesoría Tutelar. Mientras que en un caso se procuraba despejar grandes áreas "en bloque", en el otro la dimensión espacial no estaba presente, en tanto y en cuanto la gravedad del estado de salud y habitacional de las personas no se reflejaba necesariamente en una vecindad física sino, más bien, en una dispersión. Como señalan Cravino y González Carvajal (2012), en los procesos de asignación de viviendas suelen emerger criterios difíciles de articular: en particular, la "necesidad" de los afectados no siempre es compatible con la "necesidad" desde el punto de vista de las obras. Por eso, en la Villa 21-24 la necesidad de las obras fue un criterio legítimo únicamente para las agencias ejecutoras de las políticas, mientras que la necesidad o voluntad de los afectados surgió como criterio entre los propios vecinos y los organismos de defensa.

Pero el IVC acabó por aceptar el pedido de atención a los casos prioritarios, y por lo tanto la primera relocalización estuvo compuesta de familias con niños en situación de riesgo, seleccionadas y acreditadas como tales a instancias de la Asesoría Tutelar. Se trató, de acuerdo a como lo llamaron varios de los actores implicados en el proceso, de un "esponjamiento". Así lo explica Paula, de la Fundación Temas, haciendo al mismo tiempo referencia a sus

[71] Los mismos motivos por los cuales el IVC encuentra necesaria la inmediata demolición y custodia de los terrenos a la par de su progresiva desocupación son los que explican por qué no pueden realizar todas las relocalizaciones de la Villa 21-24 en simultáneo y evitar las complejidades que implica la mudanza por etapas. En la medida en que la construcción de los complejos habitacionales destinados a los habitantes del camino de sirga iba siendo terminada, desde el punto de vista del organismo se corría el riesgo de que si no eran rápidamente entregados, éstos serían reclamados u ocupados ilegalmente por otras personas, cuyo desalojo implicaba costos económicos y políticos. Lejos de ser una mera especulación, esto sucedió en el año 2011 cuando un grupo de 140 familias ocupó un complejo del barrio de Flores destinado a habitantes del camino de sirga afectados por la causa Riachuelo.

debilidades: *"quiere decir que sale una de acá, otra de acá, otra de acá, así. Que fue […] por casos prioritarios en salud. Prioritario en salud era no sólo los que tenían una afectación en salud sino los que lo podían documentar y hacían toda la gestión para que eso pasara"*.

Efectivamente, la utilización de los "casos prioritarios" como criterio exclusivo daba cuenta de ciertas limitaciones. Como decía Paula, "sólo iban saliendo los que tienen capacidad de gestión, los que tienen asistencia médica, y el resto sigue afectando su salud". Asimismo, no existía siquiera un listado que alcanzara la cifra de 167 familias prioritarias –es decir, la cantidad de viviendas disponibles para la primera relocalización–. Por lo tanto, a esta modalidad se sumó una adicional, que ya no refería a prioridades por "caso" sino por zona de residencia.

Mapa 5. Cantidad de familias por sector del camino de sirga. Villa 21-24.



Fuente: IVC.

La franja ribereña, como se puede observar en el Plano 2, fue subdividida por el IVC en quince sectores (nominados de la "A" a la "O") de entre 21 y 167 familias cada uno. La intención del Gobierno de la Ciudad era comenzar las mudanzas por el sector "A", en uno de los bordes externos de la villa, de modo tal de continuar el progresivo trazado del camino de sirga, que en la ciudad de Buenos Aires, con escasas excepciones, ya se hallaba liberado casi en su totalidad. Pero esta área, conocida como barrio San Blas, era casualmente una de las más consolidadas del camino de sirga, en cuanto predominaban en ella casas de material y niveles relativamente

bajos de riesgos inminentes. En este sentido, el cuerpo de delegados y la Defensoría General de la Ciudad sostuvieron que debía priorizarse el denominado "centro del meandro" (aproximadamente zona "H" en el Plano 2), pues consistía en la zona de mayor precariedad: allí sobresalían casas de chapa, madera y cartones, muchas de ellas tambaleantes sobre el talud del Riachuelo.

En función de esta demanda, la Defensoría General de la Ciudad presentó sucesivos escritos ante el juez Rodríguez, uno de los cuales –con fecha 2 de agosto de 2013– solicitaba que se "establezca que las futuras relocalizaciones de los habitantes del camino de sirga de la Villa 21-24 [inicien] por el centro del meandro de Brian". En su presentación, el organismo hacía alusión al Comité por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU que en su Observación General nº 4 (párrafo 8e) sostiene que

> "Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas".

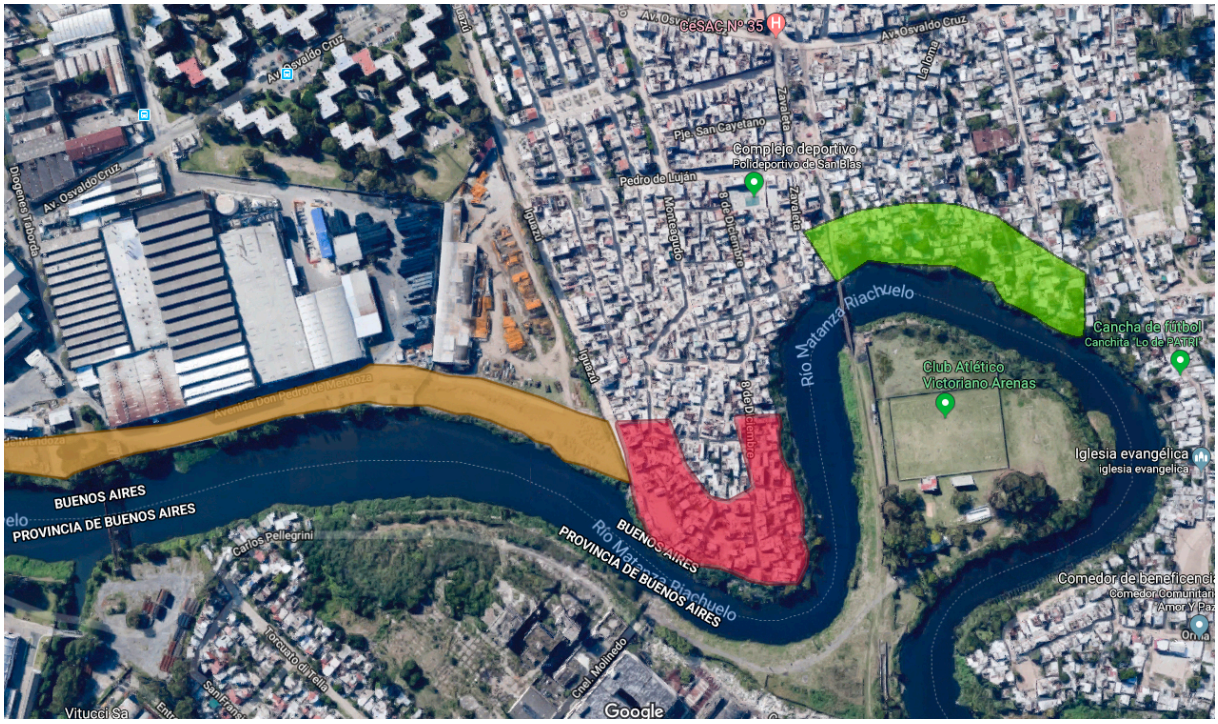
A partir de estos preceptos, la Defensoría señalaba que en un proceso de relocalización se debía garantizar la prioridad en la asignación de viviendas y tierras a los grupos en situación de desventaja, especialmente tratándose de un distrito como la ciudad de Buenos Aires, cuya Constitución en su Artículo 31 indica que se debe resolver progresivamente "el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos".

Pero según continuaba el escrito de la Defensoría, otros organismos del propio Gobierno de la Ciudad acordaban en el carácter particularmente riesgoso del centro del meandro. El Departamento de Salud Ambiental del Ministerio de Salud de la Ciudad había identificado a este sector como el de mayor precariedad, afirmando que:

> "Las viviendas presentan como características constructivas [...] en muchos casos rezagos provenientes de la basura allí acumulada previamente tales como: bloques de cemento prearmado, chapas, carteles, maderas, entre otros. Los techos son de chapa… Una parte significativa de los pisos de las casas no tiene cobertura de cemento o cerámica. Esto facilita, por un lado, la exposición a contaminantes presentes en la tierra, y por otro, el ingreso de plagas, como los roedores… La traza de los pasillos de acceso es zigzagueante, irregular, de tierra y se produce abundante acumulación de agua cuando llueve… Presencia de

árboles que durante el temporal de abril pasado impactaron con sus ramas en las viviendas, destruyendo paredes y techos".

Mapa 6. Áreas a demoler según propuesta del IVC y de los afectados. Villa 21-24.



En naranja, el camino de sirga ya liberado, fuera de los límites de la Villa 21-24; en rojo, el barrio (o zona) San Blas; y en verde, el "centro del meandro". El IVC proponía continuar la liberación de la ribera en un sentido lineal, mientras que el cuerpo de delegados y la Defensoría General de la Ciudad exigían que se priorice una zona especialmente precaria ubicada en el medio. *Fuente: Elaboración propia sobre imagen de Google Maps*.

Según Paula, de la Fundación Temas, *"ellos [el IVC] hubieran preferido iniciar por la punta de San Blas [...], nada más que para continuar el camino ribereño"*. En definitiva, *"lo que querían era seguir dibujando la traza, que les [permitía mostrar] avances en las obras del Riachuelo"*. Pero contra las intenciones iniciales del organismo de vivienda, tal como con los "casos prioritarios", también se logró acordar que se privilegiase el "centro del meandro": *"esa pulseada se la ganamos nosotros. Su criterio hubiera sido avanzar por el camino ribereño, no resolver el acceso a la vivienda, a la salud y el ambiente sano de la Villa 21"*. Así se refería a este tema la Asesoría Tutelar en su "Informe sobre el proceso de relocalización de las familias alojadas en el Camino de Sirga del Riachuelo correspondiente a la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires":

> Me permito destacar que no se ha establecido un criterio para la relocalización de las familias alojadas en el camino de sirga de la Villa 21-24; al respecto esta Asesoría Tutelar ante la Cámara entiende que la relocalización deberá comenzar por las familias alojadas en la zona conocida como el "Meandro de Brian", la

> cual claramente es la que presenta peores condiciones de vulnerabilidad tanto en materia ambiental como social, que redunda en un claro perjuicio a la salud de los niños, niñas y adolescentes que allí residen. En este sentido, esta Asesoría Tutelar ante la Cámara denuncio ante el IVC 13 casos de salud de personas menores de edad, que por su patología deben ser relocalizadas de manera prioritaria.

Por su parte, Romina –del IVC–, aseguraba en una entrevista que *"una semana antes de [aquella] relocalización se desmoronó una casa sobre el Riachuelo"*, y reconoció que *"era la zona más hecha mierda"*:

> *"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. Y la primera relocalización fueron 48 familias de la 21-24, o sea que fueron 23 casos prioritarios, y el resto se fueron familias que estaban en las peores condiciones habitacionales"*.

Imagen 5. Demolición de viviendas durante la primera relocalización en la Villa 21-24.



Fuente: IVC.

Imagen 6. Camino de sirga pavimentado en el centro del meandro. Villa 21-24.



Fuente: Diario La Nación.

Como recuerda Romina, finalmente las necesidades técnicas de la obra y prioridades logísticas del IVC acabaron reemplazándose por las dos demandas de los vecinos: que la primera relocalización fuera resultado de la combinación de casos y zonas prioritarias. Sin embargo, el futuro no se mostraba promisorio para esas familias en situación de urgencia, pues el complejo Padre Mugica los recibiría con serios déficits en materia de infraestructura, conflictos por el uso de los espacios comunes y numerosos problemas en materia de transporte, vacantes escolares, seguridad y atención sanitaria, entre otros. Como vimos en el capítulo anterior, las experiencias de los primeros vecinos relocalizados alimentaron las sospechas, el descreimiento y la conflictividad entre la inmensa mayoría de afectados que todavía aguardaban en la Villa 21-24 su turno de ser trasladados. Y, como veremos a lo largo de las próximas secciones, el caso de Padre Mugica dio lugar a múltiples denuncias por el estado del complejo y la vulneración de derechos que el mismo acarreaba, así como a una sonora demanda que acabaría por generar un parteaguas en el proceso de relocalizaciones: que se respetase la zona de residencia de los afectados como punto de partida para la definición de la ubicación de sus nuevas viviendas.

4. El Complejo Urbano "Padre Mugica" como destino de los afectados. Riesgo, deterioro y demandas por la calidad constructiva.

El Complejo Urbano Padre Mugica nació como producto de un acuerdo firmado en 2008 entre la Fundación Madres de Plaza de Mayo, el Gobierno Nacional y el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Este convenio, que tenía como finalidad la construcción de 780 viviendas sociales, respaldaba con financiamiento nacional las tareas de construcción, las cuales serían llevadas a cabo por el programa "Misión Sueños Compartidos" de la antedicha organización de derechos humanos. El gobierno porteño, por su parte, tendría la responsabilidad de adjudicar las viviendas a la población destinataria una vez que fueran finalizadas las obras. No obstante, a raíz de un escándalo de corrupción desatado en 2012, los derechos y obligaciones en torno a la ejecución del proyecto fueron transferidos a una empresa constructora privada, quedando la supervisión del contrato a cargo del IVC (Najman, 2017: 133).

En sintonía con las anécdotas vecinales que retratábamos en el capítulo anterior, múltiples denuncias sobre la calidad constructiva –así como otras deficiencias– comenzaron a cobrar estado público una vez que las acusaciones de corrupción pusieron al complejo de viviendas en el centro de la agenda mediática. En el caso de los adjudicatarios provenientes de la Villa 21-24, la Defensoría General de la Ciudad realizó numerosas presentaciones ante el juez Rodríguez, advirtiendo sobre la sustancial vulneración de derechos que implicaba la vida en ese complejo. De este modo, colocaba sobre la mesa que dicha situación desvirtuaba el espíritu del fallo de la Corte Suprema, que se había propuesto "mejorar la calidad de vida" de la población expuesta a la contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo.

En un informe técnico realizado por un arquitecto del propio organismo y presentado ante el juzgado en septiembre de 2012, se advertía que la construcción del complejo Padre Mujica presentaba insuficiencias y riesgos como: 1) problemas habituales con el servicio de agua a raíz de fallas en el sistema de bombeo; 2) fisuras en los muros interiores y en los balcones; 3) desplome de cielorraso en los baños de muchos departamentos, producto de filtraciones de agua de los baños del piso superior; 4) humedad en los cielorrasos de algunos dormitorios, producto de las mismas filtraciones; 5) generación de hongos en los bordes de los marcos de las ventanas; 6) inconvenientes en las instalaciones de electricidad, agua y gas; 7) filtraciones de agua de lluvia y de aire en la unión de la cubierta con el muro en numerosos departamentos (Defensoría General de la Ciudad, 2012a).

En otro escrito presentado en el año 2015, la Defensoría reiteraba sus denuncias reclamándole al juez que "intime a que con urgencia se arbitren los medios necesarios para reparar las falencias". A continuación, señalaba que 1) existía un peligro en "el 100% de los departamentos" de que los vidrios se desprendieran y cayeran, "genera[ndo] un peligro cierto para la integridad de las personas"; 2) en gran parte de los departamentos se detectaron pérdidas en las griferías de las cocinas; 3) los pisos de todos los baños de discapacitados estaban en contrapendiente, conllevando que el agua escurriera hacia los pasillos y dormitorios en lugar de la rejilla; 4) no se cumplía con disposiciones del Ente Nacional Regulador de la Electricidad en relación a los requisitos para la conexión de instalaciones domiciliares. Como decía en una entrevista Cuca –una de las afectadas–, "en [Padre Mugica], cuando vos hacés ambas necesidades biológicas, si vas a hacer pis y tirás la cadena, meás al otro [de abajo]. Si vas a garcar, cagás al otro. Y continuamente no vas a estar peleando todos los días, avisándole '¡eh, vecino, voy al baño, tratá de no estar en tu baño!'. Es una vergüenza, papá".

Mención aparte recibía en la presentación del organismo el problema de la seguridad, brevemente abordado en el capítulo anterior. Según la Defensoría, en el sector del complejo donde residían los relocalizados se habían advertido situaciones como el hurto de luminarias en espacios comunes, intentos de forzamiento de puertas de inmuebles, hurtos a vecinos en camino a sus trabajos, y otras situaciones de "riesgo cierto para la integridad física" de las personas. Asimismo, otro apartado estaba reservado a la problemática relativa a la limpieza de los espacios comunes y de la recolección de residuos. De acuerdo al escrito, se habían detectado "serios problemas" de acumulación de basura y materiales reciclables –producto de la actividad de cartoneros–, así como la presencia de basura con desechos orgánicos "diseminada por las calles y veredas internas".

En su presentación, la Defensoría afirmaba que la obligación estatal no culminaba con la mera relocalización –entendida como el acto de alojar a las personas afectadas en una nueva vivienda–, sino que resultaba imperioso que "tanto esa vivienda como su entorno (hábitat) sean adecuados para, precisamente, garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de estos grupos familiares y el desarrollo de una vida digna". Relocalizar, en última instancia, no sería simplemente "mudar, trasladar a una familia de un barrio a otro, de una vivienda a otra", sino que implicaría atender a múltiples situaciones que hacen al desarrollo de una "vida en plenitud".

> Así, un proceso de relocalización planificado deberá abarcar cuestiones relacionadas con: el acceso de los vecinos a medios de transporte, cercanía de

> escuelas y centros de salud (con capacidad, y recursos humanos y materiales suficientes), espacios para el desarrollo de actividades productivas, espacios verdes suficientes, espacios de recreación, recolección de residuos, seguridad, y estudios del impacto económico que significará la vida en la nueva vivienda para los grupos familiares (como mayores gastos por transporte, pago de servicios, etc.). Muchas de estas cuestiones, como surge de los informes, parecen que no han sido resueltas por las autoridades administrativas.

En consecuencia, según la Defensoría, una vivienda es "más que cuatro paredes y un techo": es un derecho que debe cumplir con, como mínimo, siete criterios:

> 1) Seguridad de la tenencia: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas;
>
> 2) Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: sus ocupantes deben contar con acceso a agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, conservación de alimentos y eliminación de residuos;
>
> 3) Asequibilidad: el costo de la vivienda no debe poner en peligro o dificultar el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes;
>
> 4) Habitabilidad: la vivienda debe garantizar seguridad física y proporcionar espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia u otros riesgos para la salud y peligros estructurales;
>
> 5) Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de quienes se alojan en ella;
>
> 6) Ubicación: se debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, y otros servicios e instalaciones sociales; y
>
> 7) Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural (Defensoría General de la Ciudad, 2015: 5).

Como se desprende de estos documentos, el deterioro de Padre Mugica comportaba un serio riesgo para la población, y comenzó rápidamente a ser rechazado por la gran mayoría que aún no había sido relocalizada. Pero sus reclamos en materia de infraestructura no se ciñeron a este complejo, sino que se generalizaron hacia su método constructivo en sí: el "Royal Building", un sistema a menudo adoptado en las obras de viviendas sociales debido a su bajo costo y menores tiempos de fabricación. Así lo explicaba Paula: *"es un encofrado perdido: se arma un encofrado de PVC y se le cuela el hormigón adentro. Después las paredes quedan de plástico. En principio, técnicamente no está mal. Es una pared que no tenés ni que pintar, le pasás un trapo y la lavás"*. Pero advertía: *"el barrio es un barrio de constructores, son casos sobre las que no podés hacer ninguna modificación porque son de plástico, clavás un clavo y te queda el clavo para siempre, no podés hacer una puerta, no podés hacer nada"*.

En contraposición, los afectados comenzaron a sostener una demanda por que se utilizara en los futuros complejos el "método tradicional". Según Jorge, uno de los delegados, *"nosotros cuestionamos las calidades constructivas del sistema industrial. El Gobierno de la Ciudad históricamente –lo que era la Dirección Municipal de la Vivienda, hoy el IVC– tiene un equipo de arquitectos, ingenieros, maestros mayores de obra, técnicos, impresionante. Ellos hicieron sistemas constructivos de vivienda social de mucha mayor calidad de lo que por ejemplo ves"*. Y por eso, su compañero Raúl afirmaba que *"si el Estado quiere gastar dinero en nosotros, que ese dinero gastado sea gastado bien, y que las viviendas sean para toda la vida, y que las familias puedan realmente vivir en dignidad, y no que se arrepientan al poco tiempo y pretendan vender esa casa de mierda, ese departamento de mierda"*.

Debe recordarse que la causa Mendoza había sido concebida como puntapié para una recomposición de la cuenca Matanza-Riachuelo en su carácter de hábitat de millones de habitantes, entre los cuales la población del camino de sirga era una de las más perjudicadas por el estado de deterioro del ambiente. En este marco, su relocalización era entendida como una medida que permitiría el reordenamiento territorial de la ribera y al mismo tiempo una mejora de su calidad de vida. Pero este último objetivo distaba de estar siendo cumplido. A las malas condiciones con las que se habían encontrado los relocalizados se sumaba una creciente incertidumbre, producto de los bajos niveles de reacción del juzgado y el IVC a los reclamos de los defensores, así como de una incesante postergación de los plazos de mudanza previstos. Hacia 2013, año para el que se había estipulado inicialmente la total liberación de la ribera en la Villa 21-24, tan sólo 108 familias habían sido trasladadas. Por fuera del caso de Padre Mugica, la única construcción en curso destinada a los afectados –un complejo denominado "Mundo Grúa"– se hallaba frenada por un conflicto gremial y burocrático. Mientras tanto, todas las otras obras requeridas para completar el total de 1334 viviendas se hallaban en etapas preliminares, previas inclusive a su licitación. La conjunción de los retrasos, la falta de certezas y las malas condiciones de vida de quienes se hallaban en el meollo de una causa que los señalaba como beneficiarios pero ponía en riesgo sus derechos, generaría las condiciones propicias para una profundización del conflicto y que con ello creciese la vitalidad de la dimensión social del proceso judicial.

La ralentización de la causa

Si bien excede al objetivo de esta tesis un análisis pormenorizado de la cuestión, es preciso realizar algunas observaciones provisorias respecto de la progresiva pérdida de dinamismo

que sufrió la causa por las relocalizaciones del camino de sirga con el correr de los años. Este proceso se evidencia no sólo en las sucesivas postergaciones en la planificación, licitación y construcción de los complejos habitacionales necesarios para efectivizar el traslado de los habitantes de la ribera, sino también en la falta de iniciativa del juzgado para controlar el cumplimiento de la sentencia por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, e incluso dar curso efectivo a demandas como las relativas al estado de las viviendas del complejo Padre Mugica.

En términos generales, podrían proponerse tres grandes grupos de motivos para explicar la ralentización del proceso. En primer lugar, el cambio de perfil político que supuso la progresiva recomposición de la Corte Suprema respecto de sus integrantes al mando al momento de dictarse sentencia. Esto estuvo acompañado a su vez por un relegamiento de la causa Mendoza de la cúspide de su agenda, que pasó a estar ocupada por otros conflictos de alta resonancia política –como los vinculados a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y un paquete de leyes de reforma del Poder Judicial, ambos casos arribados al máximo tribunal para su control constitucional–.

En segundo lugar, el cambio del juzgado a cargo de la ejecución de la sentencia de las manos del juez Luis Armella hacia las de Jorge Rodríguez. Podría afirmarse que la impronta ejecutiva de aquél (que, recordemos, llegaba a imponer multas diarias a los funcionarios incumplidores) conseguía mayores resultados que la política "consensualista" que caracteriza a éste.

En tercer lugar –y acaso sea una impresión o hipótesis aventurada–, podría mencionarse la preponderancia de determinadas inercias burocráticas frente a la falta de iniciativa (y motivación) política por parte del Gobierno de la Ciudad, el cual, hallándose sin presiones judiciales ineludibles, relegó a circuitos administrativos extraordinariamente prolongados los trámites relativos al cumplimiento de la sentencia.

La siguiente conversación que mantuve con Luciana, una de las abogadas de la Defensoría General de la Ciudad abocadas a las relocalizaciones del camino de sirga, ilustra algunas de estas nociones respecto de la falta de avances y respuestas:

> *Luciana: [Armella] por lo menos los ponía [al IVC] en un brete […]. Hubo un momento en que le impuso una multa a [el Secretario de Ambiente] Bibiloni, y eso marcó un antes y un después en la causa para que se pusieran las pilas […]. Pero ahora el juzgado agarra, los sienta, y les dicen […] "A ver, Andy, ¿qué trajiste para hoy?". "Bueno, sí, voy a hacer tres casitas". Hablan todo así. Entonces dicen "bueno, ¿y cuándo las vas a tener listas?". "En diciembre". "bueno, che, ponete media pila". Así son las audiencias. Como que ellos quieren que les lleven algo, y ese algo siempre es suficiente para el juzgado, porque no quieren conflicto.*
>
> *Andrés: ¿Es una cuestión de connivencia entre el juzgado y los distintos gobiernos involucrados?*
>
> *L: No sé si decir connivencia. Pero que no los aprietan, no los aprietan […]. También hay que manejar ese monstruo, porque vos al mismo tipo que lo*

sentás por 60 casas de la Villa 21-24 –que le importa a Andrés, a Adrián, a Luciana, Luis, Paula, la gente que vive ahí, y no mucha más gente– es el mismo tipo que tenés que sentar para que firme el contrato del crédito con el Banco Mundial más grande de [su] historia [para una obra medioambiental].

A: Sí, 1000 millones de dólares. Es mucho.

L: ¿Entendés lo que digo? No es que estoy justificando al juzgado. Para mí va muy lento, les dejan pasar todo, no sancionan, todo es diálogo, todo es despacio. Aunque les [lleves] algo, es como que se conforman con el algo […].

5. Los defensores públicos como *abogados anfibios*. La organización del conflicto, entre la vía judicial y la vía política.

5. 1. Un puente cognitivo: la enseñanza de las reglas del derecho

Como hemos visto en estas páginas, la adopción de un enfoque territorial ha sido un principio estructurador de la política de la Defensoría General de la Ciudad. La misma se basa en la evaluación de que una de las principales dificultades para acceder a la justicia es de tipo material: al estar físicamente alejada de las personas que más la requieren, las posibilidades objetivas de acudir a ella serían bajas y por ende las probabilidades de que se considere el litigio como una opción para la tramitación de los conflictos se vería dificultada. Como consecuencia, la presencia en los barrios sería la mayor garantía de que el servicio de justicia sea un derecho alcanzable, y no sólo un poder con el que los pobres urbanos se topan –como de costumbre– desde un banquillo de acusados (Arcidiácono y Gamallo, 2011).

Por este motivo, desde que asumieron el patrocinio de los afectados por la orden de relocalización, los defensores públicos no se limitaron a ejercer su tarea exclusivamente desde las oficinas del organismo, sino que participaron sostenidamente de las propias asambleas de vecinos del camino de sirga, un espacio de reunión semanal de los implicados en las futuras mudanzas. Más aún, desempeñaron desde un comienzo un rol coordinador de dichos encuentros, en los que transmitían las novedades de la causa con una vocación pedagógica, explayándose sobre los diversos actores judiciales y gubernamentales involucrados y discutiendo los alcances y limitaciones de cada potencial decisión sobre el expediente. En efecto, permitir la comprensión de las complejidades jurídicas del proceso de relocalizaciones, lejos de darse por sentado, era una tarea de primer orden para los abogados de los afectados.

Debe recordarse que el conflicto catalizado por la orden del juez Armella estaba signado por una primacía del lenguaje jurídico y de las reglas procedimentales del Poder Judicial. Por un lado, los habitantes de la ribera del Riachuelo se habían vuelto parte de una trama altamente compleja, una causa estructural conducida desde la Corte Suprema que los volvía parte de una vasta red de actores (entre ellos, el máximo tribunal, el juzgado de ejecución, la Acumar, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo y los organismos de defensa pública). Por otro lado, la noción de "camino de sirga" juridificaba hasta su propio sentido de pertenencia territorial, transformando su arraigo al barrio y sentando nuevos términos bajo los cuales deberían encuadrar sus reivindicaciones. A diferencia de lo que refleja la mayor parte de los estudios sobre judicialización de los conflictos urbano-ambientales (en los que son los actores territoriales quienes deciden apelar a la justicia para dar curso a sus demandas), aquí ellos se veían coercitivamente insertos en un proceso judicial y por ende debían, en primera instancia, hacerse de las herramientas para comprenderlo y actuar en –y frente a– él.

Claro está, la nueva realidad en la que se hallaban los afectados no podía sino dar lugar a confusiones y requerir un aprendizaje de los códigos y entramados que determinaban su porvenir. Así explicaba Paula, de la Fundación Temas, su papel formativo con los habitantes de la Villa 21-24:

> *"Cada uno que se incorporaba al cuerpo de delegados, [había que] volver a explicar el camino de sirga. Una vez, como a cuatro años de asambleas, viene uno y me dice por atrás 'pará, ¿te puedo preguntar una cosa antes de irnos? ¿Qué era la sirga?'. Hijo de puta, ¡fueron cuatro años! Pero bueno. Había que poder explicar eso que a mí me había costado tanto entender, las jurisdicciones, lo federal, un juzgado penal, la Corte Suprema, dónde estaba cada organismo, por qué uno no podía hacer esto, por qué otro sí podía hacer esto, por qué no éramos parte de la causa, por qué cosas sí teníamos que salir a luchar e instalar en la agenda política..."*.

Como advierte Melé (2011), debe reconocerse la dimensión cognitiva del derecho, no sólo en cuanto a cómo instaura categorías y formas de pensar, sino también en relación al modo en que recoge demandas y las traduce a los marcos, modos de acción e instrumentos específicos del mundo jurídico. En otras palabras, el derecho opera en los conflictos como recurso pero también como cuadro cognitivo; cuenta con una faceta contenciosa pero también contribuye a construir expectativas, determina posiciones y constituye un recurso argumentativo (Azuela, Melé y Ugalde, 2015). En este sentido, aunque contando con roles diferenciados –como veremos más adelante–, tanto la Fundación Temas como los abogados de la Defensoría General de la Ciudad

ejercieron con los afectados un papel pedagógico de intermediación entre el barrio y los tribunales.

Los profesionales del derecho de la Defensoría General de la Ciudad, especialistas en la conducción de demandas judiciales contra organismos estatales, cuentan con un saber experto que les permite interpretar el campo jurídico –un ámbito gobernado por un lenguaje de acceso restringido– y, en base a ello, hacerse de estrategias para disputar en él. Por tal motivo, en la medida en que los expedientes, los tribunales, las resoluciones de jueces y los corpus de leyes son la indispensable moneda de cambio con la que se tramitaba el judicializado conflicto por las relocalizaciones, los representantes legales de los vecinos hacían las veces de correa de transmisión entre los valores, códigos y esquemas de percepción de los afectados de la villa y aquellos de las agencias del Estado. Se podría, en este sentido, llamarlos *abogados anfibios*, ya que, con un pie en los despachos y los tribunales y otro en el barro que habitan los afectados por la orden de relocalización, jugaban un rol mediador entre dos mundos –el territorial y el jurídico en un sentido amplio–, operando como puente que hacía inteligible a la experiencia cognitiva de sus patrocinados un proceso ajeno a los marcos de significación que regían sus vidas cotidianas. En otras palabras, al traducir lo desconocido e inaccesible en familiar y posible, administraban los significados de acuerdo a los términos con los que los afectados conducían sus relaciones políticas y cotidianas habituales (Cohen y Comaroff, 1976; Silverman, 1977).

Asimismo, como pudimos ver hasta aquí, los abogados de la Defensoría se caracterizan por ser agentes del campo jurídico que, al patrocinar a grupos social y económicamente frágiles, ejercen el derecho con una fuerte carga moral y política[72]. Estas cualidades y modos de práctica de la profesión han sido analizados en algunos estudios sobre los denominados abogados "alternativos" o "activistas", que se involucran en la defensa de los intereses de organizaciones o movimientos sociales y hacen un "uso estratégico del derecho" como forma de alcanzar

[72] Según Smulovitz (2008), fue durante la dictadura militar (1976-1983) que esta generación de abogados integrantes de los organismos de defensa adquirió experiencia en el uso de estrategias legales para alcanzar objetivos políticos y sociales. Pero el compromiso político de estos profesionales y numerosas organizaciones de derechos humanos de la época, que consistía sobre todo en la presentación de recursos de amparo ante las desapariciones y las detenciones políticas –en un intento de hallar hendijas en el deteriorado sistema legal– puede remontarse incluso a años anteriores. De acuerdo a Chama (2006), desde la década de 1960 puede observarse una "peronización" y "radicalización" de grupos de abogados que se abocaban a la defensa de presos sociales y políticos, en línea con el acelerado vuelco de jóvenes de clase media a la militancia en organizaciones peronistas y guerrillas urbanas. Así, indica el autor, nació la figura del "abogado orgánico", que, parafraseando la expresión de Gramsci, remite a la dilución de toda tensión entre la práctica profesional y el compromiso político.

objetivos políticos (Manzo, 2016). Centrándose en el trabajo de Santos (2009), se han referido a ellos como "abogados populares" y han analizado el carácter "contra hegemónico" de sus prácticas jurídicas (Carlet, 2015). Se trata de operadores jurídicos que "[enfatizan] la transformación social a partir de una actividad profesional que humaniza al cliente, politiza la demanda jurídica [...], crea estrategias de lucha y de resistencia y, además, anima a la organización colectiva de la clientela" (Trubek, 1992: 5, citado en Manzo, 2016). En otras palabras, consiste en una práctica que une la *expertise* jurídica con el compromiso militante a favor de determinadas causas colectivas que implican la defensa de los derechos humanos (Carlet, 2015: 379).

Trabajos de este tipo han demostrado a partir de la investigación empírica cómo el derecho, aunque para las teorías dominantes es un sistema de normas autónomo, coherente, neutral y ajeno a lo político, abre un campo tenso y a la vez productivo cuando lo utilizan "estratégicamente" actores sociales en lucha (Villegas Guzmán, 2016: 124). Y difícil sería comprender las condiciones de posibilidad de la actuación de estos abogados sin atender a la creciente moralización de la práctica jurídica. Según Manzo, la fuerza de los valores se presenta en ellos como constitutiva y orientadora de su ejercicio, y a partir de ella confrontan con los presupuestos formalistas y neutralistas propios del positivismo jurídico (2016: 186).

En su intervención en el conflicto por las relocalizaciones, los integrantes de la Defensoría General de la Ciudad –tal como en el caso de los "abogados alternativos" que describe Manzo (2016: 186)– adoptaban estrategias y técnicas heterodoxas con las cuales apuntaban a evitar la reproducción acrítica de las jerarquías y prácticas dominantes de la profesión. Entre ellas se destacaban: a) la reproducción de un vínculo tradicional de abogado-cliente, en el cual el primero se presenta como el ostentador del lenguaje técnico del derecho frente al segundo, quien desconoce el derecho y las reglas formales del campo jurídico; b) los rituales, formalismos, procesos, reglas y tiempos característicos del derecho; y c) la adopción de un lenguaje jurídico potencialmente totalizador que corre el riesgo de monopolizar y traducir el conflicto político sólo al lenguaje y tiempos jurídicos. La recurrente puesta en cuestión de los "tiempos" de la justicia, la crítica a los mecanismos burocráticos que acababan entorpeciendo la protección de derechos y la paciente explicación de reglas procesales eran la norma en las interacciones entre los abogados y los afectados de la Villa 21-24.

5. 2. Las asambleas de afectados del camino de sirga, un ámbito de legitimación jurídica

> *[Somos] abogados de Jorge, de Pancho, de Marta, de Graciela, o sea […], nosotros no es que vamos y decimos "hola qué tal, yo soy el abogado de fulano". Nosotros tenemos carpetas de personas de toda la villa, miles, que nos otorgan el patrocinio […]. [Pero] vos también tenés esta representación como más colectiva, entonces podés decir que nosotros, la Defensa Pública, representamos a todo el barrio, ¿entendés? […]. Porque están todos los delegados de sirga, y todos nos otorgaron la firma, y somos sus patrocinantes. Entonces nosotros representamos a todos porque los delegados representan a sus vecinos (Luciana, Defensoría General de la Ciudad).*

Para los abogados de la Defensoría General de la Ciudad, las asambleas del camino de sirga resultan una instancia necesaria de legitimación de su estrategia jurídica, en tanto y en cuanto les permite actuar no como representantes de un grupo reducido de vecinos sino de los miles de afectados por las relocalizaciones. Si a los efectos de la causa judicial los afectados por las relocalizaciones no son de por sí un grupo constituido como tal, sino una sumatoria de familias a las que se les debe proveer una solución habitacional, el desafío de los abogados consiste en trascender la defensa de intereses individuales, pasando a constituir política y jurídicamente a los afectados como colectivo. Pero en la medida en que los defensores realizan un "acompañamiento jurídico" y sus acciones, como las de todo abogado, están supeditadas a las decisiones de los defendidos, la necesidad que se desprende es la creación de consensos entre los vecinos (e instancias donde alcanzarlos), sin los cuales difícilmente la estrategia jurídica podría ser más que la suma de casos particulares. En vías de la construcción de una voluntad común, las asambleas del camino de sirga cumplen un papel indispensable; sin ellas, difícil sería la construcción de tal estrategia legal.

> *Las asambleas son clave porque vos lo que vas a presentar en el expediente es lo que quieren los vecinos. Vos podés decirme a mí "me parece que no, me parece que sí, jurídicamente lo que mejor conviene es esto, o es presentar otro, en estos términos y no en tales otros", pero de última la decisión la toman los vecinos, no la toma el abogado que firma. Porque vos sos el abogado […]. Es como que contratás un abogado privado, que pusiera mil mangos cada delegado, y le pagasen todos los meses a un abogado, es lo mismo. El abogado va y acompaña jurídicamente. Por supuesto que si vos tenés clientes, o asistidos, o patrocinados, y se matan entre ellos y no pueden llegar a un acuerdo, obvio que te complican el trabajo, pero bueno, el laburo territorial tiene esos matices (Luciana, Defensoría General de la Ciudad).*

Las asambleas se constituyen entonces como una instancia de legitimación que centraliza la voz y voluntad de los afectados y habilita a los abogados a hablar en nombre del conjunto, mientras, a su vez, atienden casos individuales que no son de por sí compatibles con lo colectivo. En otras palabras, cuentan con un foco de trabajo general –la relocalización del camino de sirga como un todo– y una multiplicidad de situaciones particulares: como señalaba Luciana, una por *"cada familia que se acerque"*. Eso, según esta abogada, *"en las asambleas queda bien dividido [...], no se habla de cosas particulares, quien quiera hacerlo nos dice antes o al final, pero no durante"*. Por ese motivo, el tratamiento de los casos específicos a cada familia era abordado de modo separado, como *"manera de armonizar las cuestiones individuales con las colectivas"*.

Por lo tanto, para que la facultad implícita de la Defensoría General de la Ciudad de representar a todos los vecinos fuera efectiva –es decir, para que pudiera sintetizar en una unívoca estrategia jurídica la pluralidad de casos individuales– el cuerpo de delegados debía guardar su legitimidad tanto adentro como afuera del barrio como ámbito de representación de los miles de afectados. Y dado que entre los delegados había objetivos comunes pero también sospechas mutuas y rencillas políticas y personales[73], los defensores debían inclusive mediar en las relaciones interpersonales –encauzándolas– y realizar esfuerzos para el sostenimiento de marcos de unidad. Esto implicaba, en definitiva, la organicidad misma de los afectados y su perdurabilidad como colectivo en representación del cual los abogados pudieran actuar jurídicamente.

5. 3. La confrontación política frente a la obturación jurídica: la construcción de conflicto en una causa judicial

> Somos conscientes de que no podemos suplir la organización de los afectados, pero sí podemos alertarlos que delegar el conflicto en "los abogados" es una alternativa insuficiente e ineficaz, por lo cual se necesita un colectivo organizado que protagonice el

[73] El trabajo etnográfico en el barrio permitió hallar que existían latentes sospechas entre los vecinos acerca de supuestos intereses individuales ocultos. Entre ellas, se hallaba la posibilidad de que la relocalización fuese para algunos un modo de concretar negocios personales a partir del hecho de ser secretamente propietarios de varias casas sobre el camino de sirga, o de contar con más personas censadas que a las que efectivamente les correspondería una vivienda nueva. Uno de los afectados me diría sobre otro *"además de su casa en la sirga tiene otra, enorme, de tres pisos"*, mientras que otros me dirían *"este Luis habla, habla, pero tiene alto rancho él, y tiene censadas 15 personas en su casa"*.

> conflicto al cual nosotros podamos asesorar [...]. Pensar que el partido se juega solo en el expediente judicial es una perspectiva miope del conflicto. (Chellillo *et al.*, 2014b: 44-49).

Para la Defensoría General de la Ciudad, la construcción del conflicto era un complemento necesario para la conducción de una estrategia jurídica que tenía como escollo la dificultad de hacer oír y valer la voz de los afectados. En el contexto de una causa judicial que desde sus inicios no reconoció el derecho a la participación de la población sino por intermediación de un Cuerpo Colegiado y que en los últimos años había perdido dinamismo y dado pocas señales de avances, la movilización de los vecinos era entendida como esencial para lograr atención del juzgado y presionar a los organismos intervinientes, que no hallaban en las resoluciones de los magistrados suficiente motivación para actuar. En un proceso de relocalización que ponía en juego cuantiosos derechos fundamentales –a la salud, a la vivienda y al ambiente sano, por citar algunos–, la imposibilidad de formar parte del expediente judicial angostaba la potencialidad de los recursos jurídicos y hacía más urgente la exploración de vías alternativas.

En este sentido, ante las dificultades para incidir en la implementación de las relocalizaciones, la Defensoría General de la Ciudad pergeñó junto a los vecinos acciones tendientes a la visibilización de sus demandas. Así, instancias propias del campo del derecho, como la presentación de escritos al juzgado o la asistencia a audiencias convocadas por el juez a cargo de la causa, eran acompañadas por medidas comúnmente asociadas a la actividad política, como las manifestaciones públicas, la realización de campañas y la difusión mediática. Las asambleas del cuerpo de delegados transcurrían, precisamente, en la intersección de esos dos planos: la discusión de la *estrategia jurídica* y la organización del *activismo político*. Las siguientes notas de campo, tomadas a propósito de mi asistencia a dichas reuniones en la Villa 21-24, ilustran esta articulación[74].

Notas de campo

[74] Las notas de campo transcriptas en esta tesis fueron tomadas *in situ* o *a posteriori*, cuando no en una combinación de ambos tiempos (y modalidades). En ese sentido, han cumplido un papel de suma importancia para capturar impresiones y detalles de lo que sucedía a mí alrededor durante la etnografía. Buena parte del contenido de estos escritos eventualmente fue descartado a la hora de tomar determinadas decisiones sobre el rumbo de la investigación, pero otros aspectos cumplieron un rol fundamental en reintroducirme en momentos y aristas que entonces habían pasado desapercibidas pero que, reinterpretadas a la luz de mis avances, otorgaban importantes señales sobre las vías a seguir. Por eso, las notas de campo que se verán en estos capítulos son también una forma de introducir al lector en el proceso de inmersión etnográfica.

2 de marzo de 2015

Adrián, [abogado de la Defensoría General de la Ciudad, propuso] que un grupo de vecinos se movilice [al juzgado de] Morón mientras otros tendrían una reunión con el juez para pedirle que haga acelerar las cosas […]. Algunos mostraron reparos respecto de que Morón es lejos y para que se movilicen cinco es mejor nada. Quedó en veremos; quizás sea la semana que viene.

También Adrián hizo circular un borrador de volante para repartir donde consta el pliego de reivindicaciones de los vecinos. Se discutió un poco el texto, Adrián tomó nota de los comentarios, y quedó en llevar una versión definitiva para la próxima. Por último, casi de la nada, tiró la idea de ir mañana a la apertura del año judicial que hace en Tribunales el Presidente de la Corte, Lorenzetti, y acercarse a hablar con él, o hacer como en la apertura de las sesiones legislativas: en vez de ir con carteles que dijeran "AMIA"[75]*, llevar carteles que digan "Riachuelo".*

9 de marzo de 2015

Hubo algo muy particular en esta reunión, que siguió la línea de la reunión pasada: una búsqueda de agudizar el reclamo y la confrontación con todos los actores responsables de la relocalización. Ya Adrián me lo había contado la semana pasada: quiere llevar adelante una estrategia "de pinzas", apretando a los responsables por todos los costados.

1 de junio de 2015

Adrián [...] volvió a insistir con la idea de que "la estrategia judicial es necesaria pero no suficiente", y que "hay que pensar cómo acompañar desde otras instancias, como movilizaciones o formas de influir en la opinión pública". En este sentido, se tiró la idea de pedirle a los candidatos a Jefe de Gobierno que se comprometan con las obras de "la sirga", o buscarlo a [Mariano] Recalde. [uno de los candidatos] que va a estar visitando la villa esta semana, y pedirle que en cada canal de televisión al que vaya diga que el macrismo está incumpliendo con [...] los "afectados por el Riachuelo".

Acto seguido, se empezó a discutir con qué se podía avanzar en concreto, en medio de un clima en que había conciencia de que está todo bastante empantanado. Salieron un par de ideas. La primera, que de acá en adelante y por un año vaya un vecino semanalmente a la Corte Suprema dejando un pedido de audiencia, de modo de poder volver más adelante con todas esas constancias reclamando que nunca se los quiso atender. La segunda surgió a partir de la

[75] En alusión a los eventos del 1 de marzo de 2015, cuando mientras la Presidenta abría las sesiones legislativas en el Congreso de la Nación, diversos diputados exhibieron carteles con el nombre de la mutual judía AMIA en reclamo por las investigaciones de un atentado sufrido en 1994.

> *noticia que trajo Jorge de que el 19 de junio [el candidato a Jefe de Gobierno y en ese entonces Jefe de Gabinete] Rodríguez Larreta va a ir a la villa a inaugurar la cancha de fútbol que está frente a Vanulén. La idea sería hacer una suerte de reclamo/escrache, llenando la zona de banderas […]. Paula tiró la idea de manguerear a los funcionarios con agua bombeada del Riachuelo.*
>
> 15 de junio de 2015
>
> *Se discutió un poco acerca de la cuestión de la Corte Suprema y la entrega semanal de pedidos de audiencia, que ya empezó […]. Ante algunas dudas sobre la efectividad de esa estrategia, Adrián dijo "hay que generar las condiciones para hacer una marcha a la Corte Suprema", resaltando que hoy por hoy, con el nivel de organización que hay en el barrio, eso no es posible todavía.*

"Si hay algo que hemos aprendido" –me decía Adrián, abogado de la Defensoría– *"es que no se gana una causa judicial si antes no se politiza"*. Según él, lo primero que debe hacerse si se pretende ganar un caso es politizarlo, ya que recién *"después de que lo politizás viene una victoria judicial"*. La politización, según él, consiste en la construcción de *"correlación de fuerzas"*, es decir, generar *"poder de movilización"*, pero también *"capitales culturales, simbólicos"* con los cuales hacerse de legitimidad para disputar el conflicto en otros planos: en los medios de comunicación, en la opinión pública o entre los partidos políticos, entre otros.

En definitiva, el triunfo en la esfera judicial tiene como condición de posibilidad la construcción de conflicto en la esfera política. Como señala Abramovich (2005) a propósito del "activismo judicial", sería equivocado concebir las estrategias legales como excluyentes de otras de tipo político, es decir, plantear una disyuntiva entre la acción en los tribunales y la intervención en la esfera pública política. En general, afirma el autor, las estrategias legales exitosas son las que van acompañadas de movilización y activismo en el ámbito público por parte de los protagonistas del conflicto. Desde otro punto de vista, podría afirmarse que los logros por las vías legales resguardarían o harían efectivas las "conquistas" obtenidas en el plano político.

> En principio, toda estrategia de reclamo de derechos en especial en casos que expresan conflictos colectivos [...] tiene un claro sentido político. Además, en el marco de las acciones de exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales, una clave de éxito es la posibilidad de articular los diferentes campos, de modo que la resolución del caso legal contribuya a transformar las deficiencias institucionales, las políticas de Estado o las situaciones sociales que están en la raíz del conflicto (Abramovich, 2005: 26).

En otros términos, la "posibilidad de articular los diferentes campos" refiere a la transformación del conflicto en un asunto de preocupación y deliberación pública. De acuerdo a Melé, para

convertir una determinada cuestión en un problema público un grupo debe movilizarse y demostrar socialmente su existencia, se deben generar definiciones acerca de los asuntos comunes en juego y debe alcanzarse la atención y acción de las autoridades. Este proceso implica la traducción del problema en el lenguaje de los poderes públicos, o bien en el vocabulario de las políticas públicas y el derecho (Melé, 2008). Para ello, sugiere Cefaï, suele haber un trabajo de construcción y encuadre del conflicto a través de movilizaciones, intervenciones de los protagonistas ante la prensa, y el involucramiento de militantes, políticos y abogados u otros expertos. Es decir que el problema comienza a circular por los medios de comunicación, los tribunales, el campo político y la calle, entre otros espacios (1996: 58).

En sintonía con esta propuesta teórica de Cefaï, y como se infiere de las notas de campo transcriptas más arriba –pero también del resto del análisis hasta aquí desarrollado–, no puede sino remarcarse cómo las relocalizaciones se volvieron un conflicto mucho más allá de la Villa 21-24: los afectados se manifestaron frente a la Corte Suprema durante la convocatoria a audiencias públicas, trasladaron sus demandas a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, realizaron movilizaciones al IVC bloqueando el tránsito de importantes avenidas, y lograron la atención de la prensa gráfica y audiovisual en numerosas ocasiones[76].

Aunque no es el objetivo de estas líneas realizar un racconto pormenorizado de las medidas emprendidas por los habitantes del camino de sirga, sí resulta pertinente detenerse en ellas en un sentido general, desde el punto de vista de sus vasos comunicantes con la tramitación judicial del conflicto. ¿Qué relaciones se establecían entre modos de acción colectiva como los aquí mencionados –característicos de los repertorios de protesta de las organizaciones villeras– y la apuesta a incidir en el curso del expediente? Y sobre todo, ¿qué tensiones generaba la complementariedad de estas dos vías –llámeselas la "política" y la "jurídica"– en el bloque conformado por los afectados, sus defensores y la Fundación Temas?

Según resaltaba Luciana, una de las abogadas, *"en un montón de cosas ellos [los afectados] dicen 'vamos a prender fuego el juzgado, vamos a hacer una movilización'. [Pero] yo no puedo ir a movilizarme con los vecinos. Porque no puedo. No puedo ir a prender fuego el IVC"*. Y a continuación aclaraba*: "yo me muero de ganas de ir con ellos en lo personal, pero institucionalmente no se puede. Viste que cada vez que hay que ir al Juzgado, decimos 'bueno, si ustedes quieren, podemos presentar una nota, que ustedes la firman, y después ustedes van*

[76] Esta cuestión será retomada en el próximo capítulo.

y hacen lo que quieran hacer'. Nosotros no podemos participar de eso, porque después tenemos que ir a firmar un escrito". Sin embargo, como se desprende de las notas de campo, además de fungir como representantes legales de los habitantes del camino de sirga, los integrantes de la Defensoría se desempeñaban informalmente como propulsores de las medidas de acción directa, aquellas que sostendrían e impulsarían el proceso que transcurría por vía judicial. Así, ante sucesos como audiencias convocadas por el juez de ejecución, los defensores señalaban la importancia de que en simultáneo se llevase adelante una concentración en las puertas del juzgado; o ante los sucesivos incumplimientos del IVC, formaban parte de la planificación de movilizaciones. En definitiva, si bien en la esfera pública evitaban formar parte de estas medidas de protesta, ejercían un rol dinamizador del cuerpo de delegados fomentando el desarrollo del conflicto por vías extra jurídicas. Así lo dejaba entrever Jorge, uno de los afectados de mayor liderazgo, cuando decía que *"nosotros no tenemos el conocimiento legal, necesitamos de su ayuda. Pero no sólo por lo profesional, [sino] por todo lo que nos vienen acompañando"*.

Imagen 7. Protesta de afectados de la Villa 21-24 en audiencia pública de la Corte Suprema.



Fuente: Plural Noticias.

Imagen 8. Operativo de seguridad contra protesta de afectados de la Villa 21-24 durante audiencia pública de la Corte Suprema.



Fuente: Plural Noticias.

Claro está, este ejercicio *anfibio* de las tareas de defensa –en un doble sentido político y jurídico– no estaba exento de matices y dificultades. Según Adrián,

> "*Todos vamos al territorio [...], hablamos desde el conocimiento del territorio, podemos equivocarnos pero estamos en eso. Pero [...] te expone mucho trabajar en el territorio [...], y te expone porque en un punto sos el Estado, y nosotros no podemos renegar de eso. Si querés, la forma en que hacemos nuestro laburo es muy particular, pero somos el Estado. Nosotros le hemos dado un montón a la causa, poder organizar ese proceso, trabajar con los compañeros, darle una impronta totalmente distinta a la que estaba planeada, a la que el Poder Judicial le quiere dar, pero siendo del mismo Poder Judicial".*

Esta contradicción, producto del ejercicio activista del derecho desde un organismo estatal, podría identificarse acaso como una de las principales diferencias de la abogacía "anfibia" respecto de la abogacía "activista" o "alternativa" (Manzo, 2016; Villegas Guzmán, 2016; Carlet, 2015). Sin embargo, para los defensores se trataba de una limitación parcial. Según Paula, de la Fundación Temas, existía una división de tareas entre aquello que podía ser dicho y hecho por los abogados y lo que sería más viable desde las libertades de pertenecer a una organización no gubernamental. *"Hay algunas [cosas] implícitas y otras muy charladas [...]. A mí me toca a veces la cosa más confrontativa [...]. La Defensoría no lo puede hacer porque*

es un organismo de defensa que tiene que cumplir con ciertas cuestiones muy básicas de vinculación institucional y formalidades. Yo, con la espalda de Temas, soy como inimputable".

> *Andrés: ¿Qué cosas pueden hacer ustedes?*
>
> *Paula: Decirles que vamos a movilizar. La Defensoría no puede decir "mire, si ustedes no lo hacen, el barrio va a movilizar". La Defensoría no puede organizar una movilización. Aunque esté de acuerdo. Y obviamente también ahí hay un acuerdo, de que si la Defensoría considera que no es el momento de movilizar, o no es el momento de, no sé, por ejemplo [...], la Defensoría no puede sentarse en una mesa [a] amenazar con que va a denunciar en el Banco Mundial la forma de ejecución de [una] obra. Yo sí. Y se lo dije al señor del Banco Mundial. "Tengo acá lleno el formulario para el panel de inspección. [Lo firmo] y les hago caer el financiamiento. ¿Y saben por qué no lo hago? Porque la Defensoría me está pidiendo que seamos cautelosos para no perder el financiamiento para obras futuras" [...]. Saben que no nos tiembla el pulso, porque no tenemos nada para perder [...]. Entonces eso [la Defensoría] no lo puede decir, y al barrio no se lo creen [...].*
>
> *P: Y a veces le pasa a Adrián, que es un tipo que tiene sus posicionamientos y militancia [...], que no está muy de acuerdo con algunas decisiones en términos de organización política del barrio, y mucho impedimento para decirlo, porque cuestionar algunas cosas desde la Defensoría General es raro. No sé, que el barrio resuelva si le damos participación a tal movimiento político y el barrio toma una decisión y por ahí algún funcionario de la Defensa no está de acuerdo, no lo puede decir. En ese encuadre no lo puede decir, porque no está ahí para eso.*

La práctica jurídica desplegada en la Villa 21-24, como hemos visto hasta aquí, no subordinaba a las formas políticas de protesta, pero tampoco era subsidiaria de ellas. Más bien, el avance de posiciones en el plano judicial requería el impulso de la organización colectiva y la acción directa, pero a su vez el activismo de los afectados precisaba anclarse en estrategias jurídicas, pues era esta esfera la que sentaba las reglas generales del conflicto. En esta imbricación los defensores llevaron adelante la representación legal a la vez que contribuyeron a la conducción de la organización política, aunque actuando a la par de la Fundación Temas en la tarea de lidiar con las tensiones inherentes a la adopción de una perspectiva activista desde el propio Poder Judicial.

"¿No se ganan más problemas que otra cosa involucrándose tan profundamente en el conflicto?", le preguntaba en una entrevista a Adrián. *"Es que tomarse en serio la defensa de derechos implica también eso"*. El activismo judicial ejercido desde la Defensoría, al radicalizar los principios inherentes a la tarea de garantizar el "acceso a la justicia", conllevó en el conflicto por las relocalizaciones a un complejo entrelazamiento entre estrategias legales y otras de tipo

estrictamente político. En otras palabras, la construcción conjunta del conflicto por parte de la Fundación Temas, los defensores y los afectados no planteó una disyuntiva entre dos formas de acción sino que dio a luz a una relación de mutua necesidad entre la política jurídica y el activismo político.

***

Este capítulo examinó algunos de los principales conflictos desatados durante el proceso de relocalización así como las estrategias y modos de intervención de los distintos actores que conformaron un bloque en defensa de los afectados. La hipótesis que orientó a estas páginas fue que la orden del juez Armella implicó la construcción de una nueva territorialidad en la ribera del Riachuelo, y que los nuevos significados que ésta adquirió se delinearon conforme se desarrolló el conflicto y se crearon nuevas redes y relaciones entre actores. Según vimos, la transformación del territorio abrió una serie de tensiones que, al devenir en conflictos y acción colectiva, condicionaron los cambios territoriales.

A partir del caso de los conflictos por el trazado de la línea de demolición, la definición de criterios para la sustanciación de las primeras relocalizaciones, y el estado del Complejo Urbano "Padre Mugica", hicimos particular hincapié en los modos de protesta de los que se valieron los afectados, y cuáles fueron las modalidades de acción de la Defensoría General de la Ciudad en tanto coordinadora de la estrategia de defensa. El enfoque territorial adoptado por este organismo dio cuenta de las formas de imbricación entre la acción directa y la utilización de las herramientas del campo del derecho. Según vimos, la construcción del conflicto fue una condición necesaria para la elaboración de una intervención en el plano jurídico, especialmente dado el hecho de que las reglas procesales limitaban la capacidad de incidencia de los afectados y sus defensores en el expediente.

CAPÍTULO 6

LOS MEANDROS DE LA ACCIÓN PÚBLICA. EL CONFLICTO POR LAS RELOCALIZACIONES ENTRE LA PROTESTA, EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN.

El proceso catalizado por la "limpieza de márgenes" del Riachuelo tuvo alcances e implicancias que excedieron vastamente los objetivos manifiestos de la sentencia de la Corte Suprema, así como el carácter pretendidamente resolutorio de la "eliminación de obstáculos" dispuesta por el juez Armella. De hecho, esta orden operó como puntapié de un conflicto complejo y prolongado. A lo largo de la tesis, hemos rehuido de analizarlo ciñéndonos al formalismo de los procedimientos y hemos procurado a su vez no asumirlo como expresión de las impugnaciones generadas por los actores movilizados. Más bien, lo hemos entendido como revelador de visiones, posiciones y estrategias en pugna, en el cuadro de un fenómeno de creciente tramitación de los conflictos por vía judicial y en clave de derechos.

Desde esta perspectiva, hemos evitado pensar los antagonismos como resultado de meras relaciones de fuerza, o como si fueran producto de principios normativos o valorativos. En otras palabras, la intención ha sido construir un reequilibrio entre lo que Chateauraynaud llamara una "sociología cínica" y una "sociología moral", para así mostrar cómo el conflicto puede ser insertado en una sociología de las controversias y movilizaciones colectivas, reflexionando en un mismo acto sobre las muestras de fuerza y los repertorios argumentativos de los actores (2009: 2).

Según este autor, existen tres grandes esquemas interpretativos de los conflictos. En primer lugar, una perspectiva según la cual, como todo se jugaría en contextos localmente situados, para comprender el derrotero de determinada causa se debería atender a los microprocesos. En segundo lugar, una que vulgariza la teoría del caos, resaltando cómo la contingencia y solapamiento de los acontecimientos produciría las condiciones favorables para la emergencia de determinada contienda. Por último, aquella que considera que los conflictos reposan sobre estructuras profundas que sobredeterminarían los sucesos y sus transformaciones.

Pero en lugar de dar por sentada una supuesta disyuntiva entre planos micro y macrosociales, es posible –según Chateauraynaud– condensar esos esquemas en una "balística sociológica" que, analizando las trayectorias de los actores y los argumentos, describa algunos de los

momentos e instancias esenciales del desarrollo de los conflictos: sus condiciones de emergencia y el sentido que le otorgan quienes los producen; las disputas en torno a la definición de los argumentos de intervención legítimos; la naturaleza de las arenas o escenas por las cuales transitan; y la conformación de un poder de expresión por parte de los actores que permita no sólo la puesta en agenda de sus demandas sino también su inscripción duradera en una serie de problemas públicos constituidos (2009: 6).

En este sentido, hemos examinado en el primer capítulo las características que asume la judicialización de la conflictividad y sus efectos sobre los modos de tramitación de demandas, la implementación de políticas y la formulación de argumentos. Asimismo, en el segundo capítulo analizamos el contexto y las circunstancias de surgimiento de la causa Mendoza, deteniéndonos en los diagnósticos que la motorizaron, los dilemas que abrió y los modos en que transformó el abordaje de la cuestión ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo.

El tercer capítulo nos introdujo de lleno en cómo el juez de ejecución tradujo la sentencia de la Corte Suprema en disposiciones apuntadas a la implementación de políticas públicas, surgiendo entre ellas la orden de apertura del camino de sirga. Analizamos, a propósito de este suceso, la generación de controversias jurídicas entre un enfoque "erradicador" y otro anclado en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de la población afectada. A través de sus patrocinadores, los habitantes de la ribera denunciaban no sólo que no estaban contemplados como actores en el expediente, sino que se hallaban en vías de convertirse en víctimas (más que en beneficiarios) del fallo judicial. Por esta razón, era preciso sentar nuevas reglas de juego que reconocieran su capacidad de incidir en las diversas etapas de implementación de las relocalizaciones y redundaran en un mejoramiento de sus condiciones de vida (en lugar de su horadación, según denunciaban).

El cuarto capítulo nos condujo a otra escala de indagación, pues, insertándose en el caso de la Villa 21-24, colocó el foco en la perspectiva de los afectados respecto del fallo que disponía su relocalización. A lo largo de esas páginas, indagamos en las trayectorias de algunos de los afectados y describimos los significados que tenía para ellos la situación medioambiental y la vida en el barrio que ahora se veían forzados a abandonar. A su vez, examinamos los motivos atribuidos a la orden del juez, sus interpretaciones respecto del inicio del proceso y los sentidos ambivalentes construidos en torno a él. A partir de la puesta en foco de esta dimensión de análisis, se vislumbraron algunas de las representaciones y experiencias subjetivas que explican

el hecho de que la apertura del camino de sirga haya dado lugar a una resistencia de la población afectada.

Por último, el quinto capítulo se focalizó en los modos de territorialización de la sentencia. A partir de la presentación del entramado de organismos y organizaciones constituido en pos de la defensa de los afectados, se analizaron momentos clave del proceso de implementación de las relocalizaciones que permitieran comprender tanto las estrategias de los actores como los debates suscitados en el proceso de implementación. Estos ejes dejaron vislumbrar algunas de las principales demandas de los habitantes del camino de sirga y con ello las lógicas que marcaron el compás del conflicto. En este sentido, se prestó particular atención a la articulación de mecanismos de acción directa con herramientas propias del campo jurídico.

Por ende, si en las páginas precedentes se abordaron las controversias y conflictos jurídicos, sociales y territoriales desatados a partir de la orden del juez Armella, las páginas que siguen se abocarán a indagar en sus efectos político-institucionales. ¿De qué modos se transformaron los entramados normativos de los actores condenados -en nuestro caso, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- como consecuencia de esta sentencia? ¿Qué clase de dispositivos se construyeron para dar cumplimiento al fallo y qué canales de diálogo, participación y/o negociación se generaron entre el IVC y los habitantes del camino de sirga? ¿Existieron vías alternativas a la judicial y la administrativa para la tramitación de las demandas de la población? ¿Qué implicancias tuvo el proceso sobre las formas de vinculación de los afectados con el Estado? ¿Cómo se insertaron las relocalizaciones en la agenda gubernamental y en la serie de conflictos habitacionales que para entonces se multiplicaban en la ciudad?

Se trata, en otras palabras, de analizar el conflicto en función de aquello que produce político-institucionalmente; más precisamente, de acuerdo a su productividad (Azuela y Cosacov, 2013). Como resaltan Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2015), en las ciencias sociales suele perderse de vista el destino de las sentencias judiciales activistas una vez que salen de los tribunales, y en particular una vez que ingresan a la trama política y gubernamental. Pero resulta indispensable atender a sus efectos institucionales –tanto materiales como simbólicos– si se pretende comprender su influencia sobre las formas de funcionamiento del Estado, las relaciones de éste con actores de la sociedad civil y el desarrollo de la conflictividad.

Analizar la institucionalización de los conflictos resulta, por lo tanto, una tarea clave, ya que da cuenta de cómo ciertas tensiones y desequilibrios acaban por trascender a las voluntades de los

agentes en pugna, convirtiéndose en pautas de acción en mayor o menor medida estabilizadas, estandarizadas y normativizadas, cuando no constrictivas en términos burocrático-procedimentales (o incluso legales). Retomando a un auténtico clásico de la sociología (Durkheim, 2007), se trata de observar las maneras en que los procesos conflictivos se objetivizan, volviéndose exteriores a los actores para luego determinar coercitivamente su obrar y orientarlo en su desarrollo. O, según apuntan Berger y Luckmann, cómo la institucionalización supone la generación de vías de control para la acción, conduciéndola en determinadas direcciones en detrimento de otras que teóricamente podrían tomarse (1968: 74).

Desde el punto de vista de la Corte Suprema, la ejecución de la causa Mendoza requería la construcción de una "microinstitucionalidad" (Lorenzetti, 2008), es decir, la generación de instancias al interior del Estado que garantizaran el encauzamiento y dinamización de las tareas de saneamiento ambiental. En esta clave, la creación de Acumar ofrecía la indispensable capacidad de coordinar las acciones de los tres gobiernos con jurisdicción en la cuenca (la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y la Nación). Y el Cuerpo Colegiado, por su parte, constituía la posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil observasen y controlasen el proceso, pudiendo acceder al expediente y realizar presentaciones ante el juzgado. La causa, por lo tanto, procuraba impulsar mecanismos *ad hoc* que abrieran vías institucionales hacia el cumplimiento de la sentencia[77].

Pero en lo que concierne al subproceso de relocalizaciones en la ciudad de Buenos Aires, hemos visto que desde los inicios fue escasa la estandarización y formalización de procedimientos para acatar la resolución del juez Armella. Resulta ilustrativo en este sentido cómo -según vimos en el cuarto capítulo- la orden de eliminar obstáculos habilitaba amplios márgenes de interpretación respecto de los posibles modos de efectivizar la medida. Así, mientras que en una primera etapa los barrios "obstructivos" eran demolidos y erradicados de modo violento por el Ministerio de Espacio Público, una vez formulada la indicación de que la población tenía derecho a ser relocalizada fue el IVC quien asumió las tareas. En otras palabras, el Gobierno de la Ciudad no contaba con una estructura ni con una política predefinida para llevar adelante su condena. Más bien, cada paso dado en pos de la implementación de las relocalizaciones estaba

[77] Las potencialidades y limitaciones de esta "microinstitucionalidad" ha sido objeto de diversos análisis críticos que, al estar centrados en la causa Mendoza como tal, exceden los objetivos de esta tesis. Pueden consultarse algunos de ellos en Merlinsky (2013), Napoli (2009), Cafferatta (2009).

sujeto a voluntades contingentes y constreñimientos externos: entre ellos, las directivas de la justicia, la resistencia de los afectados o incluso, como veremos más adelante, las iniciativas de los equipos del gobierno a cargo de las negociaciones en el territorio.

Este capítulo, por lo tanto, examinará algunas de las formas en que el conflictivo proceso de relocalizaciones se institucionalizó, es decir, cómo se conformaron reglas, procedimientos, ámbitos de interacción formalizados y órganos de implementación. Pero a su vez, esta tarea requerirá analizar otras consecuencias de orden más indirecto e incluso simbólico, relativos a cómo se institucionalizan las demandas, de qué modos se transforman las agendas públicas y gubernamentales, y qué tensiones atraviesan estos procesos vis à vis otras vías más informales –y menos estatalizadas– de desarrollo del conflicto. En otras palabras, las páginas que siguen se abocarán a indagar en las transformaciones del conflicto –y por ende, del proceso de implementación de políticas– conforme éste fue imbricándose con las lógicas legales, burocráticas, institucionales y políticas del gobierno.

En primer lugar, en lo que daremos a llamar una institucionalización "desde abajo" se analizará la constitución de canales de diálogo y negociación entre los afectados y el IVC. Aunque los modos en que aquellos hacían oír sus demandas dependían de medidas de acción directa y la presentación de recursos administrativos y judiciales, con el correr del tiempo se consolidaron las denominadas "mesas de trabajo", reconocidas judicialmente como espacio participativo de carácter vinculante. Veremos no sólo las tensiones que supuso la puesta en funcionamiento de esta instancia, sino también algunos de los dilemas que ella implicó para el conflicto como espacio de participación institucionalizada.

En segundo lugar, se presentará una de las principales demandas que estructuraron el proceso de relocalizaciones: aquella mediante la cual los vecinos exigían que las viviendas a las que fuesen mudados se ubicasen en las cercanías del barrio de origen. A propósito de ello, se examinarán cuatro momentos del desarrollo de esta faceta del conflicto: el relevamiento de terrenos realizado por los propios afectados –así como su presentación al IVC a través de las mesas de trabajo–; la construcción de argumentos jurídicos que justificasen la voluntad de permanecer en los alrededores de la villa; la obturación de la instancia de diálogo formal y cómo, a raíz de ello, se apeló a medidas de movilización; y el desplazamiento del reclamo a la esfera legislativa, por medio de la formulación de una ley de expropiación de los lotes pedidos por los habitantes de la ribera.

En tercer lugar, en una sección que describirá la institucionalización "desde adentro", se colocará el foco en el papel del equipo territorial del IVC, destacado por sus diferencias respecto de la dirección política del organismo y por determinadas iniciativas informalmente adoptadas que se volvieron determinantes para el desarrollo del proceso de relocalización. En particular, se examinará la incorporación de las demandas de los vecinos al entramado institucional del IVC a partir de la confección de un "Protocolo base para el diseño e implementación socialmente responsable de procesos de relocalización involuntaria de población".

Como se argumentará luego, al hacerse referencia a la institucionalización "desde abajo" y "desde adentro", lejos está el capítulo de pretender desconocer los recaudos sugeridos al inicio de esta tesis respecto de la topografía imaginaria del Estado (Ferguson, 2007). Por lo contrario –como se argumentará luego–, la propuesta aquí es asumir las expresiones en un sentido disruptivo respecto de la crítica original: es decir que, más que asumir el "adentro" y el "abajo" como sitios que recrearían simbólicamente a las políticas públicas como originadas en instituciones ubicadas "encima" de la sociedad, se propone que ilustren los múltiples focos de producción de la acción pública en el proceso de relocalizaciones.

Finalmente, en la última sección se plantearán interrogantes en pos de la comprensión del destino de este proceso en los últimos años. A partir de una descripción de las características por él asumidas recientemente, se establecerá una conexión entre el surgimiento de una nueva mirada sobre la cuestión sociohabitacional en la ciudad de Buenos Aires y lo que se denominará una *dinamización* de las relocalizaciones.

1. La institucionalización "desde abajo": de la presión de los afectados a la constitución de las *mesas de trabajo*

1. 1. Los actores colectivos como creadores de instituciones

La causa Mendoza, como mencionábamos en la sección anterior, procuró generar una "microinstitucionalidad" que sentara las condiciones para el cumplimiento de una sentencia que requería articulaciones interjurisdiccionales, mecanismos de veeduría social e instancias de control. Pero desde sus inicios, el proceso de relocalizaciones fue más bien improvisado, una batería de políticas *ad hoc* implementadas sin ámbitos de deliberación jurídicamente constituidos que contuviesen los pasos de los actores implicados ni la interacción y negociación entre ellos. De hecho, la incorporación de las relocalizaciones a la agenda política del Gobierno

de la Ciudad de Buenos Aires se había producido por imposición externa: su principal dinamizador era, precisamente, el juzgado de ejecución, que con variables niveles de intensidad exigía avances, requería la consecución de resultados y fiscalizaba el acatamiento de sus resoluciones.

Pero como vimos en capítulos previos, los propios lineamientos judiciales estuvieron supeditados al desarrollo de un conflicto jurídico y político en contra de los desalojos y por el reconocimiento del derecho a una vivienda nueva. Y desde entonces –se argumentará en las páginas que siguen– fueron las impugnaciones realizadas por los actores afectados las que comenzaron a trazar la institucionalidad de las relocalizaciones. En otras palabras, los marcos jurídicos que reglaron el proceso no tuvieron un origen *a priori*, sino que fueron producto, precisamente, del desarrollo del conflicto.

Debe advertirse, no obstante, que los análisis de procesos de implementación de políticas públicas que toman como punto de partida la institucionalidad suelen adolecer de una perspectiva parcelada y aleatoria. Al subrayar las formas en que la acción se ciñe a marcos convencionales, estabilizados, anticipables y organizados, tienden a privilegiar al Estado en un papel preeminente, como entidad separada de los actores "sociales" (Abrams, 1988; Lascoumes y Le Galès, 2014). Es decir, lo dotan de una capacidad de intervención y prefiguración tal que la "etapa" de formulación parecería fluir de modo lineal, lógico, ordenado y racional hacia la de ejecución (Wedel, Shore *et al.*, 2005). Por lo contrario, otros enfoques parten de los individuos, sus creencias y sus intereses para explicar la formación y el mantenimiento de las instituciones. Según esta perspectiva, debe reconciliarse el sentido de la acción de los sujetos con los marcos estructurales, elucidándose las elecciones que realizan al interior de un sistema restrictivo (Lascoumes y Le Galès, 2014).

Es posible, sin embargo, adoptar una mirada "meso-sociológica" que atienda a cómo los actores colectivos producen las instituciones (Dimaggio y Powell, 1991; Campbell, 2004, citados en Lascoumes y Le Galès, 2014). Así, se podrá observar que en el proceso de relocalizaciones fue la lucha de los afectados y sus representantes el motor de la institucionalización del conflicto. Más aún, se verá que sus intentos iniciales de construir marcos jurídicos que canalizaran el proceso se vieron solapados con iniciativas posteriores del IVC, y que estos encuadramientos se volverían un antecedente para la regulación de conflictos posteriores.

1. 2. La conformación del cuerpo de delegados, una vía de incidencia en el conflicto

El agrupamiento político de los afectados bajo la forma de un cuerpo de delegados fue uno de los primeros hitos en la generación de institucionalidad en el conflicto. Como vimos en el capítulo anterior, 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. En este marco, la aptitud de los abogados de representar no sólo a la sumatoria de casos individuales sino a los afectados como colectivo dependía de una tarea de validación jurídica de su instancia de representación.

El primer paso dado en este sentido fue la creación del cuerpo de delegados y la adquisición, en tal acto, de una entidad legal que permitiese la actuación corporativa y su legitimación en la negociación con diversos órganos estatales. Así es como el 15 de mayo de 2011, luego de llevado adelante un proceso eleccionario en la zona ribereña de la Villa 21-24, se constituyó dicho grupo con los objetivos de:

1. Abocarse al trabajo de todos los extremos de la problemática relativa al "Camino de Sirga" del Riachuelo en la villa 21-24, para ello:
2. Aportar a la organización de la comunidad desde una perspectiva participativa.
3. Garantizar la pluralidad de visiones, y la participación comunitaria en la toma de decisiones.
4. Aportar al diseño y control participativo de las políticas públicas destinadas a la problemática del "Camino de Sirga" del Riachuelo.
5. Garantizar el acceso a la información a los habitantes del barrio.
6. [Canalizar] las opiniones, necesidades, dudas y problemáticas de los vecinos hacia las entidades públicas del Estado Nacional o de la Ciudad de Buenos Aires como ante entidades privadas.
7. [Realizar] gestiones, mesas de trabajo, reuniones y asambleas, tanto ante entidades públicas del Estado Nacional o de la Ciudad de Buenos Aires, en lo pertinente a sus funciones (Testimonio del Acta Constitutiva del "Cuerpo de delegados por el camino de sirga").

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"*. En efecto, para el IVC los afectados eran una pluralidad de casos a gestionar y en ese sentido su acercamiento al territorio se realizaba familia por familia. 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–. Así se refería al tema Lorena, del equipo territorial del IVC:

> *"Nosotros vamos casa por casa con el censo, con planillas, con datos de las familias, y vemos si sigue viviendo ahí esa familia o no, si no vive esa familia sabemos que hay un caso que vamos a tener que trabajar [...]. Entonces nos fijamos quién está censado, quién no, quién se quiere ir a Padre Mujica, quién no, y vamos pintando un mapa -que te lo puedo mostrar no lo tengo acá, todo de colores-, viendo quiénes se quieren ir, quiénes no se quieren ir, quiénes dudan y quiénes son irregulares".*

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. Como vimos anteriormente, la vida en la ribera del Riachuelo tenía implicancias heterogéneas para sus diversos pobladores y la orden del juez Armella presentaba por lo tanto expectativas disímiles. En este sentido, si el gobierno comenzaba a construir consensos entre los afectados más dispuestos a ser relocalizados, teóricamente acabaría aislando a los movilizados y debilitando su capacidad de establecer condiciones para el conjunto: según me contaba Jorge, uno de los vecinos, *"hay quienes prefieren pájaro en mano que cien volando"*. En este escenario, según Adrián, el IVC podría "ir arreglando con los referentes" de cada una de las zonas ribereñas, resultándole más fácil de este modo evitar la mediación de los activistas. De hecho, el resguardo de la organicidad del cuerpo de delegados –y, con ello, su carácter de interlocutor legítimo ante el IVC y el juzgado– no fue un problema menor. Así lo reflejan las siguientes notas de campo tomadas a propósito de mi asistencia a las asambleas del cuerpo de delegados:

> Notas de campo
>
> 15 de diciembre de 2014
>
> *Hoy surgió un contrapunto interesante cuando Sergio [...] planteó que nadie se mudara hasta que no estén listas las 1334 viviendas, e insistió con que frente al escenario incierto de las relocalizaciones que se vendrían en marzo se debería formular un criterio único, es decir, que nadie se mude hasta que no esté todo construido. Varios delegados remarcaron que ellos no tendrían problema en llevar adelante una estrategia así, pero la gente podría querer otra cosa. Es decir, nada impide que el IVC vaya a buscar a los vecinos uno por uno para decirles que fueron seleccionados para mudarse y ellos acepten lo malo y seguro en lugar de lo dudoso e incierto.*

> 4 de mayo de 2015
> *Hoy se acercó mucha gente nueva porque el IVC empezó su "trabajo de campo" la semana pasada […]. Está pasando casa por casa por algunas zonas hablando con la gente, sugiriéndoles que vayan pensando en mudarse hacia fin de año. Jorge [...] aclaró que la idea de los delegados siempre fue que nadie se fuera si no estaban garantizados sus derechos. Sin embargo, "algunos no escucharon. Es la gente que tiene que tener convicción de esto", dijo frustrado. A propósito de esto, Mencho dijo "si se niegan a irse vamos a conseguir un montón de cosas. Si no, van a terminar en cualquier lado".*

En este contexto, la existencia de un cuerpo de delegados era condición necesaria pero no suficiente para que se alcanzase la capacidad de presentar exigencias al IVC que torciesen el rumbo de las relocalizaciones, fuera en lo referido a la calidad de los complejos habitacionales a los que serían trasladados, o –como veremos en el próximo apartado– a su zona de emplazamiento. En cualquier caso, sería preciso dar un salto hacia la institucionalización de un ámbito de negociación.

1. 3. Las mesas de trabajo y los desafíos de la participación institucionalizada

En los primeros meses de 2011, poco después de realizada la delimitación del camino de sirga y ya conformado el cuerpo de delegados, los reclamos de los afectados no tardaron en multiplicarse. ¿Qué zonas serían relocalizadas primero y bajo qué criterios? ¿Qué podría hacerse respecto de las deficiencias constructivas del complejo Padre Mugica, sobre las cuales cundían informes, artículos periodísticos y relatos de sus primeros habitantes? ¿Era posible generar una alternativa a ser trasladados al extremo sur de la ciudad? Y sobre todo, ¿por qué vías podrían plantearse las demandas al IVC?

En los primeros momentos del conflicto, luego de que la Defensoría General de la Ciudad, la Fundación Temas y la Asesoría Tutelar asumieran la defensa de los afectados, las negociaciones con el gobierno no contaban con canales establecidos ni marcos regulatorios. *"Hacíamos reuniones en medio del pasillo del Edificio del Plata… Una institucionalidad muy precaria"*[78], recordaba Adrián. *"Nos reuníamos en un escritorio de alguien, todos amontonados. Era ir construyendo lo formal, luchar contra no tener a los vecinos como parte de la causa, contra no tener acceso al expediente"*, relataba Paula. El hecho de que los espacios de diálogo no

[78] El Edificio del Plata es un conocido edificio del centro de Buenos Aires donde, en aquel entonces, se hallaba la sede central del IVC.

estuvieran sostenidos más que por presión de los abogados y movilización de los vecinos dotaba de una suma precariedad a las discusiones y acuerdos alcanzados.

Sin embargo, a partir de que el Asesor Tutelar comenzó a labrar actas de lo que allí era dicho y hecho (y más aún luego de que el juez Armella reconociera su existencia), la legalidad, regularidad y formalidad comenzaron a cobrar preponderancia. Y así, finalmente, el 8 de junio de 2011 tuvo lugar la primera "mesa 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". Referido comúnmente como "mesa de trabajo", este espacio se volvió el ámbito institucional por excelencia para la interacción entre los actores involucrados en el proceso de relocalizaciones[79]. Además de los delegados, la Fundación Temas, la Asesoría Tutelar y la Defensoría General de la Ciudad, tendían a hacerse presentes otros organismos como la Acumar, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y, eventualmente, dependencias del gobierno local implicadas en discusiones puntuales, como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación. Finalmente, en nombre del IVC participaba el coordinador del equipo creado específicamente para llevar a cabo las políticas ligadas a la orden del juez Armella: la "Unidad de Proyectos Especiales (UPE) Acumar".

A pesar de su formalización, la constitución de las mesas de trabajo no fue una etapa exenta de debates respecto de las características de tal formalidad. Por lo contrario, en sus primeros momentos la discusión preeminente estaba referida a sus funciones y alcances, así como a los actores que estarían habilitados a participar. De hecho, uno de los mayores disparadores del conflicto en torno a la fisionomía de este espacio fue la aprobación por parte del Directorio del IVC del Acta 2468-D-2012 denominada "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". Esta resolución, adoptada sin consulta al resto de los actores hasta entonces participantes en las mesas, se proponía como objetivo "la construcción de un espacio organizativo y participativo con los vecinos próximos a mudarse y las jurisdicciones locales competentes responsables del proceso, que minimice la conflictividad social". En definitiva, se pretendía que las mesas "logren que las familias internalicen la mejoría [...] de las condiciones

[79] De acuerdo a las actas de las mesas de trabajo a las que pude acceder, se realizaron catorce reuniones en 2011, ocho en 2012, siete en 2013, cinco en 2014, cuatro en 2015, seis en 2016 y nueve en 2017. A lo largo de las páginas que siguen se darán algunas pistas respecto del porqué de la pronunciada caída en su frecuencia.

habitacionales de las futuras viviendas, identificando el proceso como una mejora en su calidad de vida". El protocolo elaborado por el IVC indicaba:

i) que los participantes de la mesa de trabajo serían la "jurisdicción local", la Acumar, los "vecinos elegidos en el barrio a tal fin", un representante del Cuerpo Colegiado y un representante de organismos locales de defensa pública, restringiéndose explícitamente la participación de asociaciones y/o fundaciones;

ii) que quedaba "explícitamente vedada" la requisitoria de informes y/o documentación que hicieran referencia a temas que "impliquen acciones de contralor propia de organismos con funciones afines, debiendo en tal caso ser requeridas por la vía y oportunidad correspondientes";

iii) que los temas a ser abordados serían, entre otros, a) las "características edilicias" de los proyectos, "con la respectiva adecuación de las viviendas a la conformación del grupo familiar y situaciones particulares (por ejemplo, necesidad de espacios físicos específicos, infraestructura para personas con problemas de movilidad, etc.)"; b) accesos al transporte público, establecimientos educativos y servicios médicos; c) acceso a lugares de esparcimiento; d) criterios para la asignación de las viviendas y para la identificación de los vecinos que deberán tener prioridad.

Según Adrián, *"era un protocolo que más que regular el funcionamiento de un mecanismo participativo [regulaba] la restricción a esa participación"*; en otras palabras, *"era una situación de 'yo reglamento para restringir' y no de 'yo reglamento para garantizar'"*. Con un espíritu similar, la Defensoría del Pueblo de la Nación -coordinadora del Cuerpo Colegiado y en aquel entonces con un rol notablemente proactivo- respondió al protocolo del IVC mediante un informe que alertaba que "la propuesta de las autoridades restringe indebidamente el número de participantes [e] impide un diálogo equilibrado al privar a los vecinos del asesoramiento legal o técnico que ellos consideren necesario". A su vez, indicaba que "el proyecto excluye expresamente la posibilidad de solicitar informes o documentos, lo que impone una restricción irrazonable a su funcionamiento, contraria al derecho a recibir información y la consecuente obligación de informar que pesa sobre las autoridades públicas".

En pocas palabras, el protocolo aprobado por el IVC excluía a la Fundación Temas, cercenaba la representación de los organismos de defensa y limitaba la circulación de información. Para Adrián, defensor de los afectados, *"la precariedad de esa mesa te [reforzaba] la discrecionalidad"*. El conflicto parecía hallar una posibilidad de ser institucionalmente

canalizado, pero los mecanismos propuestos contrariaban la voluntad de los habitantes del camino de sirga. Las instancias de participación, lejos de "minimizar la conflictividad social" –como se proponía el protocolo–, la reconducían y escenificaban.

> Acta de mesa de trabajo
> 28 de marzo de 2012
> Toma la palabra el vecino Jorge López, en nombre de los delegados. Sostiene que ha quedado demostrada la buena voluntad de los habitantes de la sirga, manifiesta que es inaceptable que no los dejen elegir a sus representantes que son la Defensoría General, la Asesoría Tutelar de Cámara y la Fundación Temas. Y considera inconstitucional la forma de funcionamiento que se establece para las mesas de trabajo en la propuesta existente del protocolo de participación. Manifiesta que constitucionalmente pueden peticionar, reclamar, protestar y manifestarse desde una actitud pacífica, y que eso no debe generar falsos temores, que se vive en democracia y esas son herramientas constitucionales. Roberto Nairez ratifica lo dicho por López, y agrega que la actitud del IVC [...] es una vergüenza. Sostiene que no pueden imponerles un protocolo de participación realizado de manera unilateral. Que esto viola los derechos fundamentales de los habitantes de la sirga, a los que están representando en esta Mesa. El Dr. Adrián Pagani manifiesta que los obstáculos a la mesa se deben a la falta de avances del [Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires] y no a la participación de los vecinos y quienes ellos deciden que los acompañen [...]. Juan Manuel Tortosa sostiene que no se podrá continuar con la mesa sin que los acompañen quienes hoy están presentes. Rubén Jiménez sostiene que [...] esta mesa debe seguir funcionando como hasta ahora. José Ibáñez ratifica lo dicho. Bárbara Artigas y Mónica Rivera ratifican y reiteran lo solicitado por sus compañeros delegados, la Asesoría Tutelar de Cámara y la Defensoría General.

Aunque el protocolo fue aprobado por el organismo por vía administrativa, las impugnaciones presentadas por los afectados y sus defensores evitaron que el juez de ejecución lo homologara y entrara en plena vigencia. *"Como políticamente [al IVC] no le daba la correlación de fuerzas, nunca lo pudieron aplicar más que de palabra"*, señalaba Adrián. La Fundación Temas continuó participando de ella y diversos reclamos fueron allí puestos en discusión: los criterios de prioridad para las relocalizaciones, la situación de los no censados, la realización de obras de urgencia en las zonas aún no mudadas (problema denominado por los actores "el mientras tanto"), las deficiencias en materia de salud, educación, transporte y seguridad en los complejos habitacionales, y los cronogramas de obras, entre otros.

Se trataba, no obstante, de una institucionalidad precaria y gris, ya que luego de que se bloquease definitivamente el protocolo impulsado por el IVC no se generaron nuevos marcos formales de funcionamiento. Aun así, se sostuvieron como un espacio institucional que –a pesar

de sus limitaciones– permitía construir determinados estándares, acuerdos y marcos de previsibilidad. *"Muchas veces está desvirtuado, muchas veces es un 'como si'"*, afirmaba Adrián. *"[Pero] yo siempre tuve muchas discusiones con los delegados, de 'si se rompe esto, van a perder la exclusividad'. Porque si vos mismo decís que este canal no sirve, habilitás a hacer cualquier cosa"*. Consistía, entonces, en un medio para alcanzar acuerdos con el gobierno que volvía menos indispensables las otras vías, aquellas *"que dependían todo el tiempo de la correlación de fuerzas"*. Sin contar con una normativa que las reglase, pero teniendo en su haber el reconocimiento de la justicia y una permanente presión de los afectados y sus defensores para resguardar su vigencia, las mesas de trabajo se sostuvieron como una *institucionalidad flotante*, condicionante de los actores y condicionada por las circunstancias, producto del conflicto pero no plenamente subordinada a los acontecimientos.

Una institucionalidad gris: los canales informales hacia la implementación de la sentencia

Entre la tramitación del conflicto por vía de las mesas de trabajo y su desborde hacia la movilización y las presentaciones judiciales, una parte sustancial del proceso de relocalizaciones requería de micronegociaciones para la consecución de acuerdos: "los consensos se construyen en las mesas, pero después hay consensos más chicos… Acuerdos más chiquitos que llevan su tiempo", afirmaba en una entrevista Jimena, coordinadora del equipo territorial del IVC. Según Bárbara, otra de sus integrantes, el contacto entre todos los actores implicados es constante y esencial para la solución de problemas cotidianos. *"Hay un grupo de WhatsApp donde están todos los referentes, la Defensoría y otros actores, la información circula"*, graficaba. *"Se trabaja bastante articuladamente. O no sé si 'trabaja' es la palabra, pero todos estamos en contacto todo el tiempo con lo que va pasando"*.

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"*[80].

Según Luciana, otra de las abogadas de la Defensoría General de la Ciudad, los nexos informales implican inclusive al juzgado, cuando en ocasiones esporádicas deben realizar

[80] En la tercera sección se abordará con mayor profundidad el trabajo del equipo territorial del IVC.

inspecciones oculares o, por otros motivos, tener un acercamiento personal al territorio. Si bien el reconocimiento jurídico de los afectados como actor procesal era endeble (y con ello, también el de sus defensores), *"en la práctica lo que pasa es que el juzgado, aunque por escrito nos dice que no, nos llama a nosotros, a mi celular, llama a la oficina, y dice 'che, hola [...], te llamo porque vamos a ir al barrio mañana, ¿nos pueden ayudar? Necesitamos destrabar no sé qué' [...]. Todo un marco de informalidad espantoso"*.

Estas redes informales o invisibles que se describen aquí arriba conforman –si se quiere– el sustrato más microsociológico de la implementación de las políticas de relocalización (véase siguiente recuadro). Esta institucionalidad gris –o, reapropiando los términos de Santos (2009), juridicidad alternativa– no sólo explica parte de la dinámica misma del conflicto sino que otorga pistas para explorar la propia naturaleza lábil de las fronteras estatales, acaso uno de los puntapiés para el análisis de las políticas públicas. Esta dimensión del proceso no ha sido explorada en su especificidad a los fines de esta tesis, pero constituye un relevante punto de partida para futuras indagaciones.

En este marco, el espacio permite entrever dos cualidades. Por un lado, que las instancias de participación y deliberación no fueron producto de una iniciativa judicial ni gubernamental, sino del conflicto impulsado por los actores afectados por la orden de la justicia. De acuerdo a Adrián, *"al revés de lo que debería pasar en el diseño de la causa, no es que la institucionalización administrativa fue un derivado de la institucionalización judicial, sino que la institucionalización judicial fue una consecuencia de que cada vez más se fue consolidando lo administrativo"*. Podría decirse, en este sentido, que consistió en una "institucionalización desde abajo", ya que el propio conflicto dinamizó la formación de procedimientos de implementación de los mandatos del juez. Sin embargo, como se desprende de lo relatado hasta aquí, estos ámbitos no estuvieron plenamente formalizados, sino que fueron objeto de disputa y conflicto en sí mismos.

Por otro lado –y en relación a lo último–, las mesas de trabajo ponen de relieve que el traslado del conflicto hacia ámbitos de "participación institucionalizada" (Landau, 2009) no pusieron fin a la movilización, las presentaciones judiciales y otros tipos de protesta, sino que, cuanto menos, los redireccionaba y reconvertía. Es preciso detenerse en este punto ya que la literatura, como lo demuestran Bobbio y Melé (2015), a menudo aborda el conflicto y la participación no sólo como momentos antagónicos sino también en términos altamente valorativos. Según los autores, tienden a entrelazarse confusa e implícitamente dos registros distintos: una dimensión analítica y una dimensión normativa (Gourgues *et al*., 2013, citado en Bobbio y Melé, 2015), y

como consecuencia de ello se evoca al conflicto como parte del mundo salvaje de la lucha y a la participación como producto del mundo domesticado del debate organizado (Neveu, 2011)[81].

> Cuando se lee [...] que la participación tiene como efecto "evitar", "canalizar", "erradicar" [...] los conflictos o de "clausurar controversias difícilmente controlables" (Joly y Marris, 2003: 196), de "calmar la dinámica salvaje" (Mermet, 2007: 374) [...], de ser una "técnica de gestión de conflictos sociales" (Dziedzicki, 2015), se puede suponer que los autores no se limitan a realizar una constatación, sino que toman partido contra la participación y por los conflictos [...]. Pero puede preguntarse, en un plano analítico, si los procesos participativos institucionales tienen efectivamente el fin de evitar, canalizar, erradicar [...], etc., los conflictos, y por lo tanto si esas afirmaciones se verifican en los hechos" (Bobbio y Melé, 2015: 10).

La pregunta que debe hacerse entonces no es sólo si los conflictos son apaciguados por los dispositivos participativos, sino de qué manera lo hacen, cómo se retroalimentan y si acaso se transforman mutuamente. En definitiva, los procesos de participación son ambivalentes (Blondiaux, 2008), y es preciso evaluarlos como una instancia más del desarrollo de los procesos de implementación de políticas.

Las redes en la sociología

La noción de red ha sido objeto de gran atención sociológica desde la década de 1970. Como señalan Boltanski y Chiapello (2002: 208), el desarrollo de nuevos dispositivos de comunicación y transporte ha estimulado una "imaginación conexionista", en la medida en que los vínculos ligados a un territorio han entrado en competencia con los lazos que se establecen a distancia. Más aún, resaltan cómo se ha difundido la idea de que estas tecnologías tienden a disminuir la importancia de las solidaridades locales en comparación con aquellas provenientes de afinidades desterritorializadas. Al mismo tiempo, destacan cómo hasta la década de 1980 el término de red se conectaba con connotaciones negativas relativas a vínculos clandestinos o ilegales. Sea cual fuera el caso, lo cierto es que las redes tendían a estar asociadas al secreto o cuanto menos la invisibilidad, en contraste con la transparencia de las relaciones públicas geográficamente ancladas (y, en mayor o menor medida, institucional o legalmente legitimadas).

[81] Un diagnóstico similar al de Bobbio y Melé realizan Loncle y Rouyer (2004), quienes afirman que la literatura suele adoptar una postura militante más que analítica, como sería el caso de Beresford (2002), Bevort (2002), Fung y Wright (2001) o Putnam (1993). Estos trabajos se abocarían a denunciar las "imposturas" de los mecanismos de participación.

Otras autoras, como Pagani (2012), aseguran que la variedad de interpretaciones y definiciones sobre los procesos participativos demuestran que éstos no son instrumentos técnicos "neutrales" sino procesos eminentemente políticos cuyos resultados dependen de las intenciones de sus impulsores, de las circunstancias y de los actores involucrados en cada territorio.

En Francia, los modelos teóricos basados en la idea de red (Latour, 2008; Callon, 1986) han tendido a contraponerse con las visiones estructuralistas. Si bien ambas vertientes tienden a coincidir en hacer énfasis en lo relacional en detrimento de lo sustancial, el estructuralismo ha apuntado a buscar estructuras y sus correspondientes lógicas inmanentes que ordenarían al mundo, mientras que la perspectiva de red ha propuesto un empirismo radical: "en lugar de suponer un mundo organizado según estructuras básicas (aunque éstas permanezcan ocultas y deban ser desveladas por un trabajo científico de reducción a los componentes elementales), se parte de un mundo en el que, potencialmente, todo está relacionado con todo" (Boltanski y Chiapello, 2002: 217). Pero aunque este punto de partida podría hacer suponer que la naturaleza de lo singular obedece sin más a su pertenencia a la totalidad de la red, este enfoque apunta a detectar "relaciones […] más estables que otras, caminos preferenciales, estrías" (2002: 217).

Las ciencias sociales anglosajonas, mientras tanto, han vinculado la noción de red a la lingüística y la comunicación. Autores como Peirce (1991) han propuesto una representación del mundo como una red de signos, según la cual éstos no sólo hacen referencia a un objeto (según la díada saussureana significante-significado) sino que deben a su vez ser interpretados en sí mismos para cobrar sentido. De este modo, "el intérprete desempeña […] el papel de traductor o de mediador, permitiendo a la red expandirse, conectando a seres que permanecerían de otro modo aislados y desprovistos por ello de significación" (Boltanski y Chiapello, 2002: 221).

En la sociología, corrientes como el interaccionismo simbólico y la Escuela de Chicago harían propias estas concepciones entendiendo a las personas como actores que dotan de significado al mundo interpretándolo en forma de signos. La etnometodología, por su parte, desistiría de intentar atribuirle una idea de totalidad a los sujetos para, en su lugar, colocar el foco en las relaciones que los unen. Finalmente, otros trabajos clásicos, como el de Granovetter, propondrían explícitamente la adopción de un enfoque de red para la superación de las dicotomías agencia-estructura o micro-macro (1977).

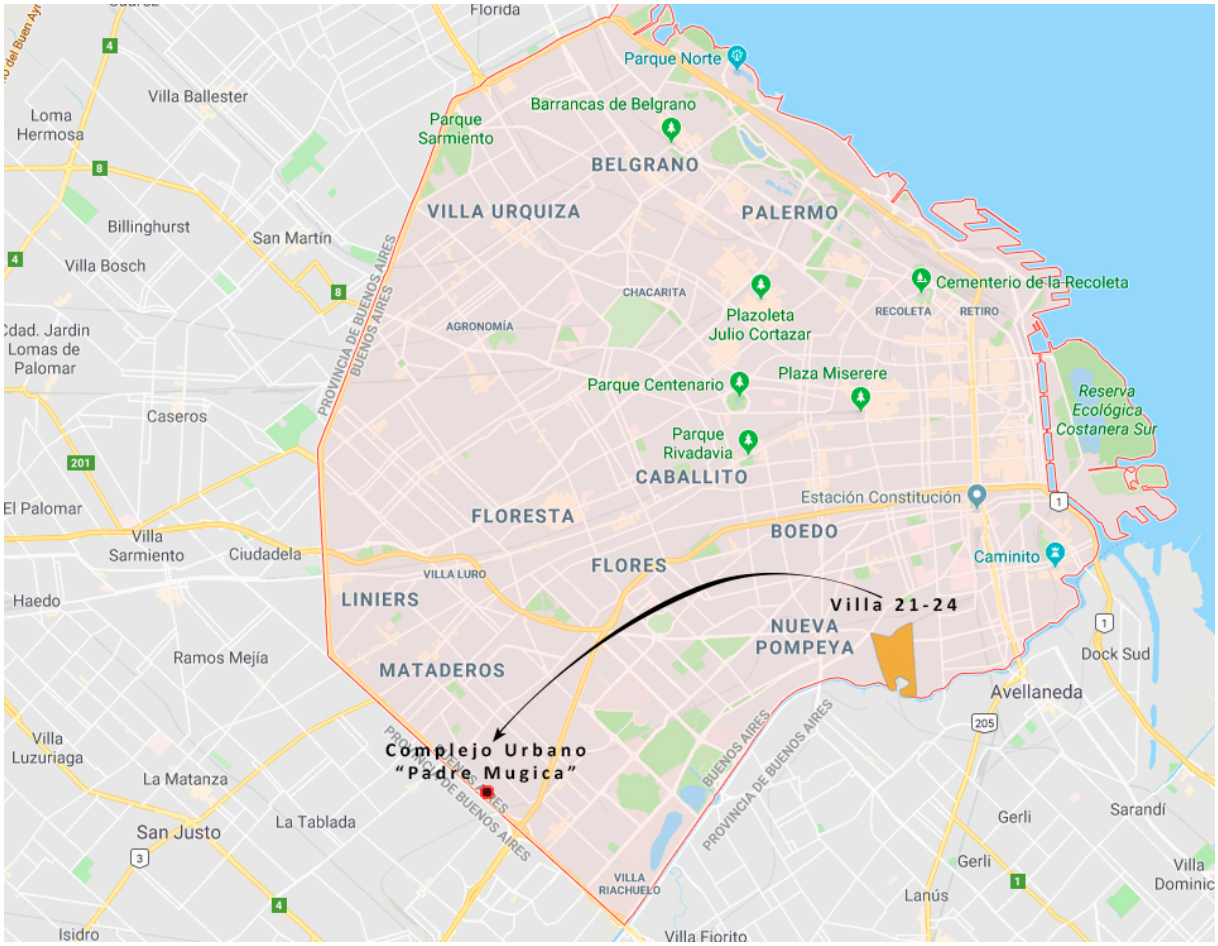
2. La demanda del "perímetro": ¿quiénes, cómo y dónde se formulan las políticas?

La orden de relocalización, tal como examinamos hasta aquí, se había presentado como una solución a la situación de riesgo ambiental en la que se hallaban los habitantes de la ribera del Riachuelo. No obstante, elaborar una política no significa solamente resolver determinado problema, sino también construirlo (Anderson, 1988). Para los destinatarios de esta medida, la mudanza representaba amenazas a sus valores e intereses, y no sólo una oportunidad de mejorar su calidad de vida, según pregonaba el fallo de la Corte Suprema. Por este motivo, el proceso dio lugar a un conflicto signado por una multiplicidad de demandas por parte de los afectados: su inclusión en el expediente como parte procesal, la readecuación de los sistemas

constructivos, la consideración de casos y zonas prioritarias para el momento de efectivizar las mudanzas y la apertura de espacios institucionales de participación, entre numerosas otras. Más aún, como vimos a lo largo de la tesis, la movilización de estos actores y sus defensores acabó siendo sumamente influyente sobre la dinámica del conflicto y la fisionomía que adquirió el proceso.

Uno de los ejemplos más acabados de cómo su iniciativa marcó el rumbo de la implementación de estas políticas es acaso el derrotero de la demanda por la ubicación de los nuevos complejos habitacionales. Ya en los capítulos 4 y 5 nos habíamos detenido en los reparos que generaba entre los afectados la relocalización al complejo Padre Mugica: sus deficiencias en materia de infraestructura, los problemas de seguridad, la baja oferta de transporte público, la falta de efectores de salud y la escasez de vacantes escolares daban lugar a resistencias y temores más que a expectativas positivas respecto de la perspectiva de la mudanza. A pesar de ello, el nivel embrionario de organización de los afectados en aquel entonces condujo a que dicho complejo fuera aceptado como destino para la primera etapa de relocalizaciones, aquella que –según relatábamos– estuvo conformada por habitantes del "centro del meandro" y los "casos prioritarios" en materia de salud.

Mapa 7. Ubicación de la Villa 21-24 y del Complejo Urbano "Padre Mugica" en la ciudad de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia en base a imagen de Google Maps.

Pero dicho grupo consistió en 108 familias, y restaba definirse el porvenir de más del 90% restante. Para los delegados, a partir de entonces, el problema ya no consistió solamente en la mejora de las condiciones de los ya relocalizados, sino a dónde serían trasladados los que aún aguardaban[82]. En este contexto, entre los afectados surgían como preguntas: ¿debía aceptarse que los nuevos complejos se ubicaran lejos de la villa? ¿La permanencia en la zona de residencia original no sería el mejor modo de garantizar la escolaridad, la atención sanitaria y las redes sociales construidas? ¿Era acaso inevitable ser desplazados a la Comuna 8, la zona más aislada y frágil de la ciudad en términos socioeconómicos, de servicios y de integración al tejido urbano? Así se refería Lorenzo, uno de los vecinos, a esta disyuntiva:

[82] Según Paula, de la Fundación Temas, tanto ella como los delegados en general lamentan parcialmente haber aceptado en su momento la relocalización al complejo Padre Mugica. Pero explica que "lo aceptamos porque había personas con afectaciones de salud muy graves, y no nos podíamos dar el lujo de decir [que no] sabiendo que no había un ladrillo puesto [en ningún otro lado] […]. Había pibes y gente grande con enfermedades muy graves, enfermos terminales, no podíamos no tomarlo".

> *Nuestros hijos han ido al jardín de infantes y a las escuelas de la Villa 21-24. Nuestros hijos tienen sus historias clínicas desde el día de su nacimiento en el Hospital Penna. Es muy difícil para los vecinos de Castañares y General Paz [el complejo Padre Mugica] venir hasta el hospital para hacerse atender y en el caso de emergencias no tienen vehículos para trasladarse o colectivos que los lleven a ese lugar […]. [Al principio] muchos no queríamos irnos. Y no nos queremos ir, porque es preferible estar en lo malo conocido que en lo malo por conocer. Hace cuatro años soy enfermo de cáncer y si me dijeran que me tengo que ir a Osvaldo Cruz y Luna [una esquina cercana a la villa], no diría ni una sola palabra y me iría. [Pero] si me dicen que tengo que ir a Castañares y General Paz [en el barrio de Villa Lugano], les digo que me lleven con la cabeza p'abajo. Porque, de otro manera, a ese lugar, no voy […]. Voy dos veces por semana a ese lugar a ver gente que ha sido vecina mía y están sufriendo mucho.*

"Hace décadas vamos a votar a las mismas escuelas", afirmaba Jorge. "Vivimos hace décadas acá, es un derecho adquirido, no hay fallo de la Corte Suprema que nos saque eso", esgrimía Raúl. Permanecer en su área de residencia comenzaba a volverse para los afectados el eje vertebrador de sus reivindicaciones. *"Surgió con mucha naturalidad qué era estar lejos del barrio"* -explicaba Paula- *"[porque] siempre los complejos habitacionales son lejos, de hecho no teníamos ningún complejo por acá, no había nada cerca del barrio, y no podemos negar la historia que el barrio tiene. En los momentos de la política de erradicación de villas los mandaron a la Cochinchina. [Entonces] lo primero que surgía en las familias era 'yo no me quiero ir lejos porque tengo todo acá'"*.

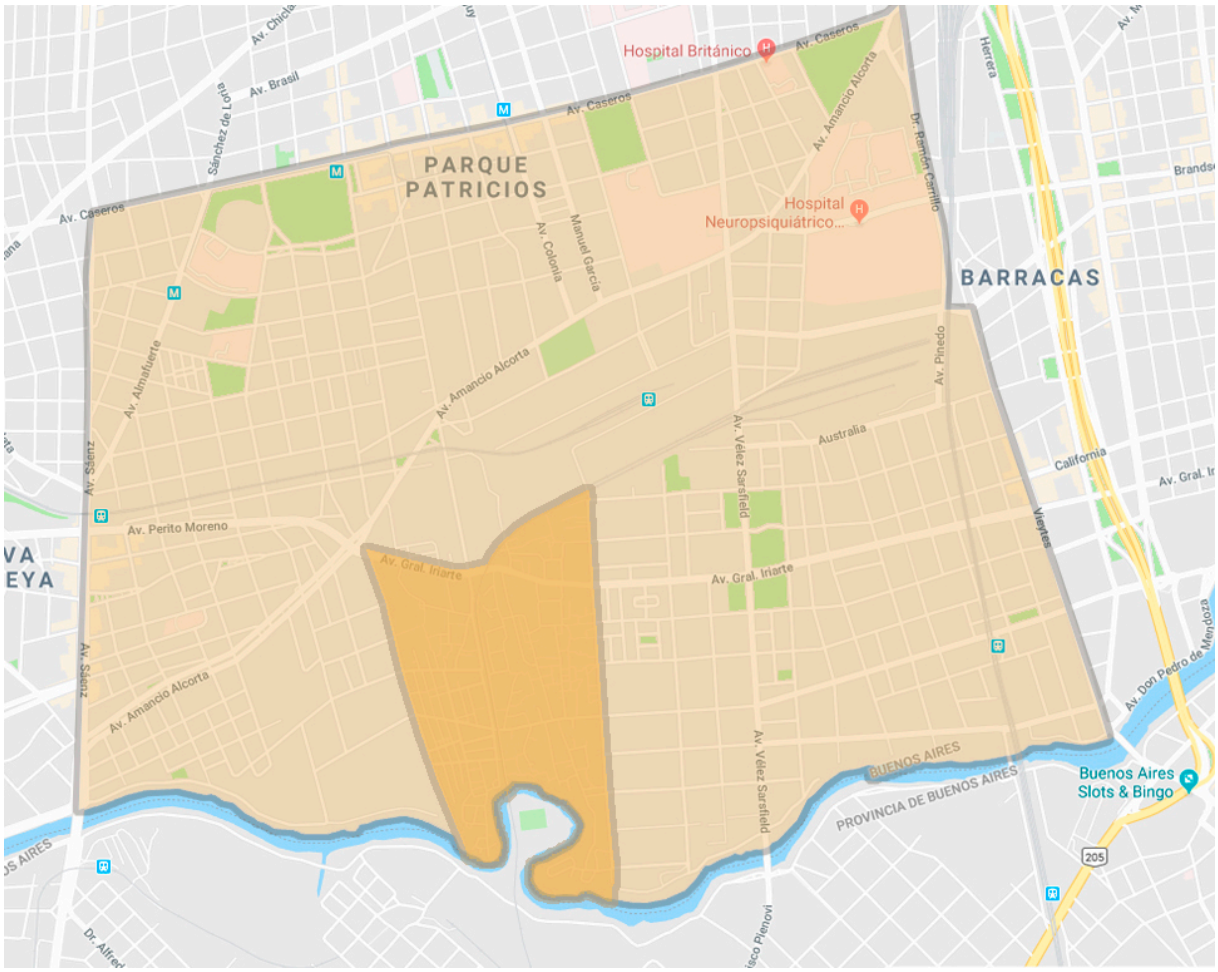
Como lo expresaba Lorena, integrante del equipo territorial del IVC, *"la contención social, los dispositivos que ya se generaron en la 21-24, está lleno ahí de instituciones, actores... Hay cierta contención que en Padre Mugica no existe"*. Según la titular de la Fundación Temas, las familias del barrio logran acceder a algunos derechos por medio de la organización comunitaria: *"irte a laburar significa que un vecino te cuide los pibes, irte a laburar todo el día significa que el comedor les va a dar de comer, que después van a ir a apoyo escolar a alguna organización, que después van a hacer tal cosa, que la salita..."*. Para Paula, en definitiva, *"el 'no me quiero ir' estaba fundamentado en que 'acá tengo las redes que me posibilitan intentar resolver las demandas de mi familia y no quiero romperlo' […], y es muy difícil para las familias, desde el desamparo, pensar en rearmar ese tejido si las separan"* porque *"que eso se rompa, para el barrio generaba mucha incertidumbre y mucha angustia"*.

Ahora bien, ¿cuáles eran las vías posibles para llevar adelante esta demanda? ¿Por medio de qué acciones y argumentos sería factible presentarla ante el IVC y, eventualmente, lograr su imposición?

2. 1. Primer movimiento: el relevamiento de terrenos y su presentación en las mesas de trabajo

La salida propuesta por los delegados ante el riesgo del desarraigo fue, naturalmente, que las relocalizaciones subsiguientes se realizaran en las proximidades de la villa. A partir de la instalación de la idea de un "perímetro" que delimitaba las fronteras más allá de las cuales no estarían dispuestos a mudarse, comenzaron a realizar un relevamiento de terrenos baldíos, galpones, fábricas abandonadas y otros lotes que podrían ser aptos para la construcción de nuevos complejos habitacionales; y en la medida en que recababan opciones potencialmente viables, las presentaban en las mesas de trabajo para que el IVC evaluara su compra, tramitara su expropiación o solicitara su transferencia (en el caso de que fueran viejos edificios pertenecientes a otros organismos del Estado).

Mapa 8. Villa 21-24 y perímetro propuesto por los afectados para la construcción de complejos destinados a su relocalización.



Fuente: elaboración propia en base a imagen de Google Maps.

"Yo personalmente recuerdo de llamar a inmobiliarias, recuerdo recorrer en el auto incansablemente, ir toda una calle para un lado, toda para el otro, idas y vueltas así, todo el

sector que habíamos marcado", relataba Paula, una de las mayores protagonistas de la búsqueda de terrenos. *"Íbamos haciendo así, desde contactar a inmobiliarias de la zona, hasta pasar por lotes que los veías ociosos, preguntar quién era el dueño y empezar a contactar".*

A lo largo de más de dos años, los delegados y sus defensores entregaron en las sucesivas mesas de trabajo un total de 19 propuestas generadas por iniciativa propia, a la espera de que el IVC las analizara y les diera curso administrativo. Se trataba a menudo de presentaciones conformadas por imágenes satelitales de los predios hallados, sus respectivas dimensiones, y eventualmente datos de contacto con sus propietarios o vendedores; más aún, a partir del asesoramiento con arquitectos, generaban cálculos estimados de la cantidad de familias que podrían residir en complejos construidos en dichos terrenos. Así, daban ellos mismos los primeros pasos para la elaboración de los planes de relocalización. Sin embargo, el organismo de vivienda sólo respondía con dilaciones y promesas de que las propuestas serían evaluadas.

> Actas de mesas de trabajo
>
> 11 de agosto de 2011
> En primer lugar se requiere al IVC que informe la respuesta a las gestiones realizadas para la adquisición de los terrenos de:
> 1) Osvaldo Cruz entre Lafayette y Magaldi […], sin novedades.
> 2) Zepita entre Avda. Vélez Sarsfield y Magaldi […], no hay novedades.
> 3) Magaldi, Horma, Luna y Riachuelo […], se pidió un informe de dominio, no se sabe todavía de quién es, se compromete a hablar con la gente de gestión de tierras.
>
> 28 de octubre de 2011
> Todos los presentes manifiestan al representante del IVC su acuciante preocupación por la falta de terrenos.
>
> 24 de noviembre de 2011
> Respecto del terreno de Quilmes, para la próxima reunión el Dr. Norte [coordinador de la UPE Acumar del IVC] se compromete a acompañar la nota solicitando a la Dirección General de Administración de Bienes de la Ciudad si pertenecen al GCBA [Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires].
> Respecto de las notas dirigidas a la Dirección de Administración de Bienes del GCBA […], el Dr. Emir Norte manifiesta que no han recibido respuesta hasta la fecha, como así tampoco de la nota presentada al ONABE.
> En cuanto a la nota dirigida a la AFIP para que informe sobre la situación jurídica del predio sito en la calle Zepita entre Lafayette y Agustín Magaldi, el Dr. Norte manifiesta que no ha recibido respuesta.

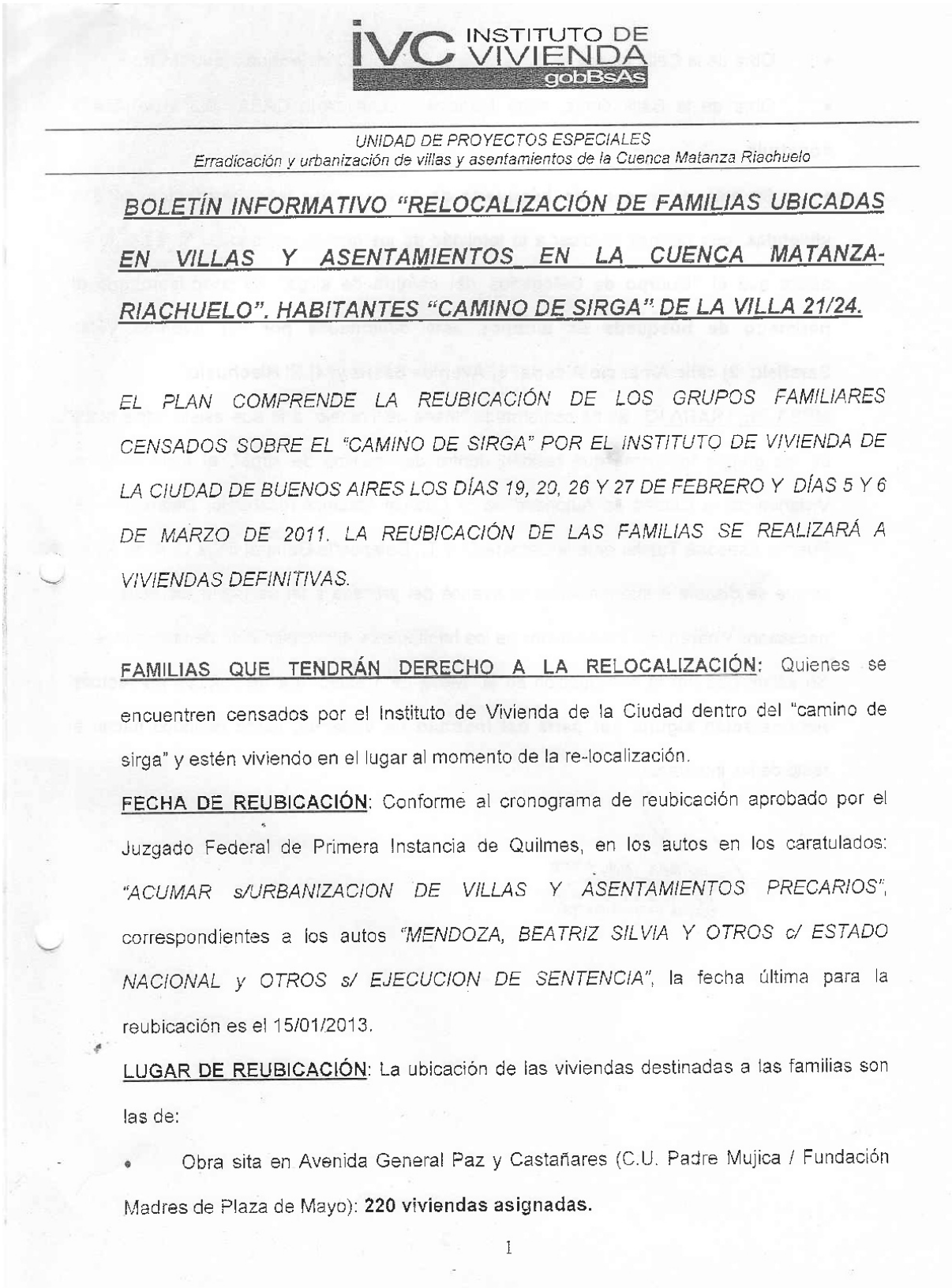
9 de febrero de 2012
La Lic. Paula Ordóñez pregunta si los terrenos de Vélez Sarsfield se encontraban a la venta y el IVC informa que de las gestiones con las inmobiliarias surgió que los habían retirado de la venta. La Dra. Capella pregunta qué decisión tomó el IVC sobre la base de la información recabada y se le contestó que sólo se analizó la potencialidad de los dos lotes precitados.
El Dr. Kerr [Presidente del IVC] informa que están analizando otras alternativas sin dar mayores detalles.

28 de marzo de 2012
El IVC plantea que existen terrenos en el barrio de Soldati y Lugano para las relocalizaciones. El Dr. Sánchez pregunta qué pasa con los terrenos propuestos que estaban dentro del perímetro acordado, que eso debe informase primero en caso de avanzar sobre otros predios para las relocalizaciones. Norte informa que no hay novedades sobre las tasaciones, y que no se buscaron más terrenos dentro del perímetro.

14 de junio de 2012
García Santillán sostiene que el IVC hoy está en condiciones de ofrecer terrenos fuera del perímetro. Los terrenos que están dentro del perímetro, por una cuestión financiera y presupuestaria del IVC para este año, no están en condiciones de ser adquiridos.
Sánchez plantea que no se va a aceptar la relocalización fuera del perímetro. Porque eso no es lo acordado en la mesa de negociación. Que ahora no tengan plata para comprar terrenos es un problema del IVC, no de los habitantes.

La discusión en torno al perímetro fue uno de los temas predominantes de las mesas de trabajo de los primeros años. Mientras los delegados y sus defensores presentaban propuestas de terrenos para la construcción de los complejos habitacionales y exigían respuestas en torno a su viabilidad y eventual compra –o expropiación–, el IVC no exhibía avances bajo el amparo de motivos presupuestarios, dilaciones burocráticas o un abierto cuestionamiento a la idea del perímetro en sí misma. Era preciso, en este punto, generar argumentos anclados en el derecho que permitieran presionar al organismo por vía judicial.

Imagen 9. Boletín informativo del IVC dirigido a los afectados de la Villa 21-24. Año 2012 (página 1).



IVC INSTITUTO DE VIVIENDA gobBsAs

UNIDAD DE PROYECTOS ESPECIALES
Erradicación y urbanización de villas y asentamientos de la Cuenca Matanza Riachuelo

BOLETÍN INFORMATIVO "RELOCALIZACIÓN DE FAMILIAS UBICADAS EN VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO". HABITANTES "CAMINO DE SIRGA" DE LA VILLA 21/24.

EL PLAN COMPRENDE LA REUBICACIÓN DE LOS GRUPOS FAMILIARES CENSADOS SOBRE EL "CAMINO DE SIRGA" POR EL INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES LOS DÍAS 19, 20, 26 Y 27 DE FEBRERO Y DÍAS 5 Y 6 DE MARZO DE 2011. LA REUBICACIÓN DE LAS FAMILIAS SE REALIZARÁ A VIVIENDAS DEFINITIVAS.

FAMILIAS QUE TENDRÁN DERECHO A LA RELOCALIZACIÓN: Quienes se encuentren censados por el Instituto de Vivienda de la Ciudad dentro del "camino de sirga" y estén viviendo en el lugar al momento de la re-localización.

FECHA DE REUBICACIÓN: Conforme al cronograma de reubicación aprobado por el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, en los autos en los caratulados: *"ACUMAR s/URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS"*, correspondientes a los autos *"MENDOZA, BEATRIZ SILVIA Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL y OTROS s/ EJECUCION DE SENTENCIA"*, la fecha última para la reubicación es el 15/01/2013.

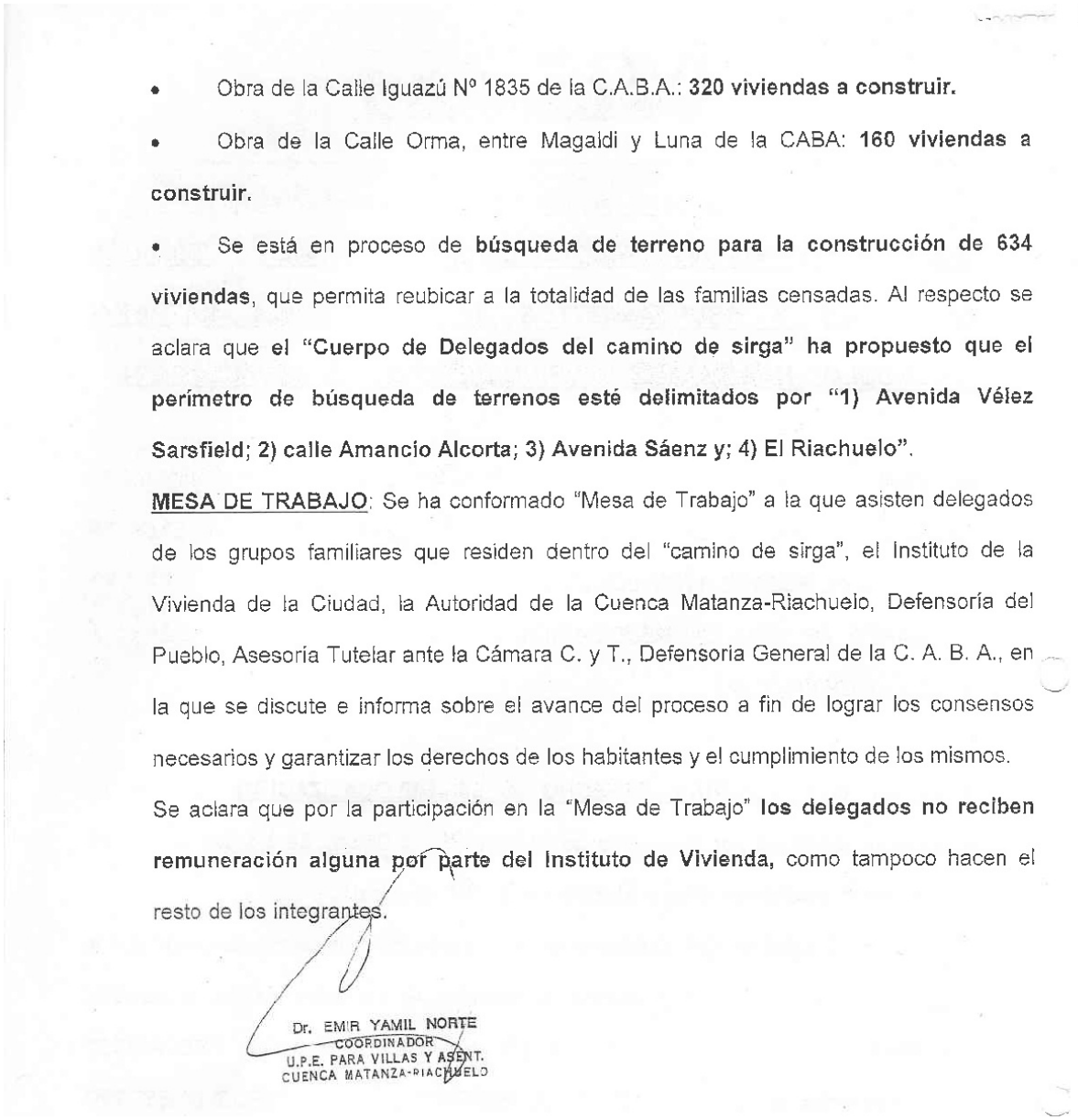
LUGAR DE REUBICACIÓN: La ubicación de las viviendas destinadas a las familias son las de:

- Obra sita en Avenida General Paz y Castañares (C.U. Padre Mujica / Fundación Madres de Plaza de Mayo): **220 viviendas asignadas.**

1

Fuente: IVC.

Imagen 10. Boletín informativo del IVC dirigido a los afectados de la Villa 21-24. Año 2012 (página 2).



- Obra de la Calle Iguazú Nº 1835 de la C.A.B.A.: **320 viviendas a construir.**
- Obra de la Calle Orma, entre Magaldi y Luna de la CABA: **160 viviendas** a **construir.**
- Se está en proceso de **búsqueda de terreno para la construcción de 634 viviendas**, que permita reubicar a la totalidad de las familias censadas. Al respecto se aclara que el **"Cuerpo de Delegados del camino de sirga" ha propuesto que el perímetro de búsqueda de terrenos esté delimitados por "1) Avenida Vélez Sarsfield; 2) calle Amancio Alcorta; 3) Avenida Sáenz y; 4) El Riachuelo".**

MESA DE TRABAJO: Se ha conformado "Mesa de Trabajo" a la que asisten delegados de los grupos familiares que residen dentro del "camino de sirga", el Instituto de la Vivienda de la Ciudad, la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo, Defensoría del Pueblo, Asesoría Tutelar ante la Cámara C. y T., Defensoria General de la C. A. B. A., en la que se discute e informa sobre el avance del proceso a fin de lograr los consensos necesarios y garantizar los derechos de los habitantes y el cumplimiento de los mismos.

Se aclara que por la participación en la "Mesa de Trabajo" **los delegados no reciben remuneración alguna por parte del Instituto de Vivienda,** como tampoco hacen el resto de los integrantes.

Dr. EMIR YAMIL NORTE
COORDINADOR
U.P.E. PARA VILLAS Y ASENT.
CUENCA MATANZA-RIACHUELO

Fuente: IVC.

2. 2. Segundo movimiento: la justificación jurídica de la voluntad de permanecer

Mientras el pedido de reconocimiento del perímetro en las mesas de trabajo no parecía hallar eco por parte de las autoridades, los defensores intentaban hallar una justificación jurídica para tal demanda, apostando a que el juzgado le diese curso y la trasladase al IVC. Pero en un principio no primaba el optimismo; según Adrián, *"uno tiene la desviación profesional de siempre leer la jurisprudencia [...], ver cuáles son los límites de las posibilidades"*, y no parecía en este sentido haber antecedentes suficientes que despertaran expectativas en torno a la petición. Sin embargo, los delegados les exigían que encontrasen el modo de traducir sus

reclamos a los códigos del derecho: *"los delegados nos mandaban a estudiar: 'nosotros queremos esto y tiene que haber algo que diga que tenemos razón', pero les decíamos 'no hay nada, vamos a ir y la vamos a perder' […]. Nosotros les explicábamos que nos parecía que era una pelea política, porque jurídicamente era débil el argumento. O [quizás] no el argumento, sino su potencialidad en términos de jurisprudencia"*. Como afirman Azuela, Melé y Ugalde (2015), el contacto con el mundo del derecho y sus representantes es una experiencia compleja, contradictoria y ambivalente, pues requiere la elaboración colectiva de argumentos para su inserción en una situación jurídica. En efecto, Adrián recordaba cómo los afectados les decían *"ustedes son nuestros abogados, fíjense cómo mierda van a hacer para que ganemos este caso"*. Y reflexionaba: *"había como un sentido popular de que había ahí un derecho que el sentido jurídico más tradicional no reconocía de ninguna manera"*.

Finalmente, los abogados generaron una explicación sobre el perímetro basada en la necesidad de que se respetase el arraigo social y geográfico de los afectados. En un documento denominado "Fundamentos para sostener el perímetro para la relocalización de la Villa 21-24", la Defensoría afirmaría que "lejos de ser una pretensión arbitraria y antojadiza, encuentra fundamentos jurídicos y fácticos que la sostienen". Según este escrito, el Estado debe reconocer la zona de residencia de las personas, especialmente tratándose de un caso en el que "el lugar de destino propuesto no tiene las condiciones de infraestructura […] que permitan brindar las garantías suficientes del respeto a los derechos elementales vinculados a la vivienda adecuada (salud, educación, trabajo, entre otros)".

Por un lado, la Defensoría recordaba la vigencia de normativas internacionales como la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece que "el derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos". En particular, en referencia a su ubicación, se advierte que "la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales".

Por otro lado, el documento recuperaba la normativa nacional, aludiendo a la ley 26.061 de "Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes", que en su artículo tercero sostiene que "se entiende por interés superior de la niña, niño o adolescente la máxima satisfacción, integral y simultánea, de los derechos y garantías reconocidos en esta ley […],

debiéndose respetar su centro de vida", entendido éste como "el lugar donde las niñas, niños y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia".

Por medio de presentaciones ante el juzgado, la Defensoría lograría finalmente que el juez reconozca el reclamo de los delegados y comience a intimar al IVC a exhibir avances en la selección y adquisición de terrenos en las proximidades del barrio. No obstante, los plazos eran incumplidos sin mayores consecuencias y su intervención no era suficiente para que el conflicto por el perímetro se dinamizase en un sentido favorable a los afectados. Restaba aún que la exigencia de los delegados se desplegase en un tercer escenario, acaso aquel que más obviaba las mediaciones institucionales y habilitaba los repertorios de acción más característicos de la conflictividad villera.

2. 3. Tercer movimiento: la obturación del diálogo institucional y la movilización al IVC

Desde el inicio de las mesas de trabajo en junio de 2011, el reclamo del perímetro se volvió uno de los temas excluyentes de discusión y al mismo tiempo uno de los que daba menores muestras de avances. Las propuestas constantemente presentadas por parte de los delegados y sus defensores, aunque eran acompañadas por escritos ante el juzgado, no redundaban en respuestas que aplacaran el creciente clima de confrontación que se cultivaba en la ribera de la Villa 21-24. La apertura de un espacio institucional de diálogo con las autoridades había sido un remarcable logro de su organización colectiva y de su articulación con los organismos de defensa y la Fundación Temas, pero dicha conquista no parecía suficiente para canalizar el conflicto catalizado por la orden de relocalización.

En un contexto en el que el IVC no exhibía pasos significativos en pos de la adquisición de los terrenos relevados –cuando no, sencillamente, desconocía la demanda del perímetro–, los afectados realizaron en enero y junio de 2013 sendas movilizaciones a la sede del organismo de vivienda y la Jefatura de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Acompañados por organizaciones sociales (como el Frente Popular Darío Santillán), órganos representativos (como la Junta Vecinal del barrio[83]) y sus defensores (desde la Asesoría Tutelar hasta la

[83] Como se mencionó en un capítulo precedente, la Villa 21-24 cuenta con una Junta Vecinal cuyos integrantes son elegidos por los habitantes del barrio y que tiene como función la interlocución ante organismos estatales, así como la organización política en pos de reivindicaciones locales. El cuerpo de delegados del camino de sirga, en cambio, se constituyó de modo independiente a la Junta Vecinal, con el objetivo no superpuesto de representar a los afectados por el proceso de relocalización en particular.

Defensoría General), bloquearon el tránsito vehicular en una de las arterias más emblemáticas de la ciudad –la Avenida 9 de Julio–, ocuparon el hall de entrada del IVC y, al ritmo de bombos, pancartas y consignas recitadas con megáfonos, exigieron ser recibidos por el presidente del organismo.

"Entregamos un petitorio, lamentablemente […] a un funcionario de segunda línea […], no a uno de primera línea como el Presidente del IVC", afirmaba a propósito de la movilización Gastón Sánchez, titular de la Asesoría Tutelar[84]. "Esto molesta mucho a la gente, es más de lo mismo, tratan a la Villa 21-24 como si no fuese nada más que una simple familia en calle, [pero] en este momento tiene 1334 familias [a las] que hay que darles una respuesta y la respuesta no aparece, y esto es responsabilidad de [el Jefe de Gobierno] Mauricio Macri".

Jorge, uno de los mayores referentes entre los afectados, diría ante los medios de comunicación presentes que "el IVC unilateralmente nos quiere erradicar. Nos quiere mandar a la [Avenida] General Paz y Castañares, a la Comuna 8, a un lugar donde no hay hospitales, no hay escuelas, no hay medios de transporte". Y remarcaría: "en la mesa de trabajo lo que pedíamos era consensuar y relocalizar a las familias dentro de un perímetro acordado […]. Nosotros les llevamos más de veinte terrenos. Y nos produce pesadumbre y tenemos un signo de interrogante".

[84] Las imágenes y testimonios relativos a las movilizaciones –sucedidas antes del inicio de esta investigación– fueron extraídos de medios gráficos y audiovisuales, en particular de la Agencia de Noticias Télam. Puede consultarse una de las más completas coberturas de prensa en: http://www.telam.com.ar/notas/201301/4106-vecinos-de-la-villa-2124-reclaman-ser-relocalizados-cerca-del-barrio.php

Imagen 11. Protesta de afectados de la Villa 21-24 ante la sede central del IVC. Año 2013.



"Macri, los acuerdos se cumplen" y "Villa 21-24 se moviliza por viviendas dignas, permanentes y definitivas construidas en modo tradicional" rezaban algunas de las pancartas exhibidas por los afectados en las protestas ante el IVC. En aquel entonces Mauricio Macri era Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (y al momento de escribirse esta tesis, Presidente de la Nación).
Fuente: Agencia de Noticias Télam.

Imagen 12. Protesta de afectados de la Villa 21-24 ante la sede central del IVC. Año 2013.



"Larreta, si no hay terrenos no nos vamos nada", y "Si no se respeta el perímetro, el camino de sirga no se mueve". Horacio Rodríguez Larreta (al momento de escribirse esta tesis, Jefe de Gobierno) era en aquel entonces Jefe de Gabinete porteño.

Fuente: Agencia de Noticias Télam.

Su colega Raúl, por su parte, agregaría que "ya van dos años que están cerradas las mesas de trabajo, y les pedimos que cumplan con el petitorio nuestro, que es que las viviendas se construyan cercanas a nuestro barrio, para que no haya desarraigo". Y luego, con un megáfono en mano advertiría que "la Villa 21-24 no acepta de ninguna manera esta imposición, no les vamos a permitir que erradiquen a una sola de las 1334 familias, carajo. Sépanlo, señores del IVC. No van a poder entrar en Villa 21-24. No van a poder entrar a erradicar ni a una sola de las familias, sépanlo desde ahora".

Los afectados no lograrían que el Presidente del IVC reciba su petitorio durante las protestas, y el reclamo del perímetro tampoco hallaría una respuesta a raíz de las mismas. Sin embargo, las movilizaciones mostrarían que el conflicto desbordaba las mesas de trabajo, y que los afectados contaban con vías de acción complementarias a la judicial y la institucional. Más aún, lograrían por medio de ellas visibilizar sus demandas no sólo en la vía pública sino, además, ante los medios de comunicación. En aquel entonces, los avances y claroscuros de la ejecución de la

causa Mendoza eran objeto de asiduo escrutinio periodístico, y su faceta más ostensiblemente social –las relocalizaciones– lograrían eventualmente volverse el centro de atención en periódicos o informes televisivos.

"La dramática situación de los que viven a orillas del Riachuelo"; "Vivir a orillas del Riachuelo: sólo el 14% de la gente mejoró su situación"; "Riachuelo: 10 mil personas viven en peligro constante"; "La eterna espera por la relocalización de la Villa 21-24", titularon diversos periódicos de circulación nacional a lo largo de los años de conflicto. Si bien sería más que aventurado afirmar que las relocalizaciones se volvieron un asunto de interés general significativo, no deja de ser cierto que se volvió progresivamente objeto de problematización por parte de distintos actores y en diversos ámbitos e instituciones. Como apunta Cefaï (1996), los problemas públicos suelen constituirse transversalmente por medio de la participación e intervención de actores como abogados, expertos, militantes sociales y referentes políticos, pero también lográndose que los discursos, argumentos y reivindicaciones circulen por escenas como los medios de comunicación, los tribunales y la vía pública. Es en la intersección de estos ámbitos –afirma el autor– que se constituye el carácter público de un problema, y éste obtiene visibilidad, publicidad y legitimidad ante las autoridades[85]. Podría decirse entonces que las movilizaciones por el perímetro contribuyeron a su reconocimiento político y social, generándose mejores condiciones para que –como se verá a continuación– se le abriesen nuevas vías de tratamiento institucional.

2. 4. Cuarto movimiento: el desplazamiento del conflicto a la Legislatura

La insistente petición –a lo largo de más de tres años de mesas de trabajo– de que el IVC adquiriera los terrenos propuestos por los afectados, las presentaciones de la Defensoría ante el juzgado para que se respetase su "centro de vida", y las movilizaciones a las mismísimas puertas del organismo de vivienda, confluyeron en el año 2014 en la formulación, por parte de

[85] De acuerdo a Oszlak y O'Donnell (1976), ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender a toda la lista de necesidades y demandas de sus integrantes; más bien, sólo algunas son problematizadas, según la capacidad de ciertas clases, organizaciones o grupos de incorporarlas a la agenda de problemas socialmente vigentes. En otras palabras, la cantidad *potencial* de problemas públicos excede las capacidades de las instituciones de procesarlos (Cobb, Ross y Ross, 1976), pero también supera la posibilidad de captación de la atención social en general. La focalización sobre *uno* de estos problemas genera el riesgo de que se pierda de vista la disputa realmente existente entre la totalidad de problemas potenciales para lograr una atención social sostenida (Cefaï, 1996). Esto significa que los problemas compiten por un lugar en la agenda (Cobb, Ross y Ross, 1976), pues la atención pública es un recurso raro cuya distribución está sujeta a una competición (Bosk y Hilgartner, 1988).

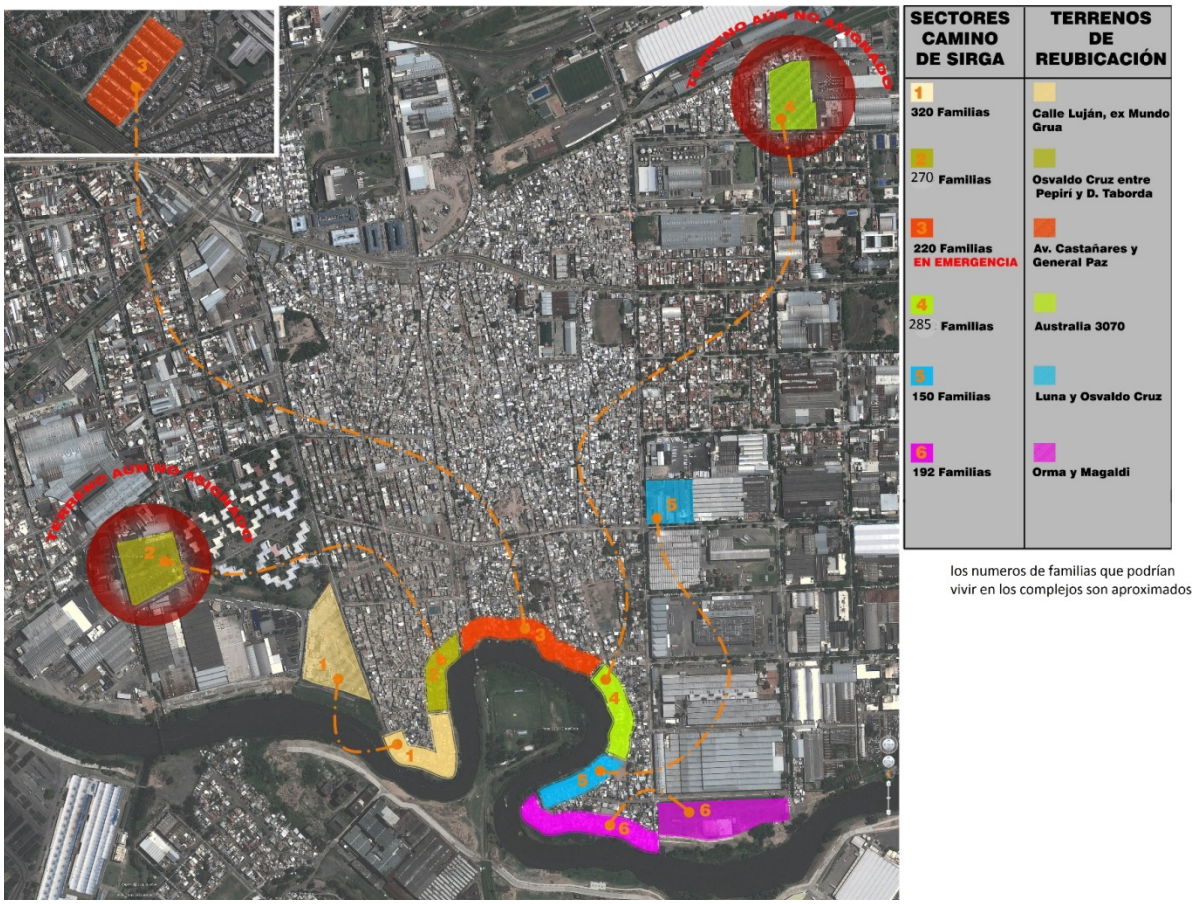
legisladores oficialistas, de un proyecto que apuntaba a remover impedimentos burocráticos y generar herramientas legales para dar lugar al reclamo del perímetro.

Entre los terrenos relevados por los delegados, algunos se hallaban a la venta, pero otros pertenecían a diversos organismos del Estado nacional o de la ciudad, eran propiedad privada, o bien no estaban habilitados por la legislación para fines residenciales. El único modo de que quedasen a disposición del IVC y se volviesen viables para la construcción de los complejos habitacionales era que a) se dictaminase la transferencia al organismo de vivienda de aquellos inmuebles pertenecientes a otros entes estatales; b) se declarasen de utilidad pública y se expropiaran aquellos que no estaban en venta; y c) se rezonificasen los lotes no aptos para los usos proyectados, desafectándolos de las limitaciones que les imponía el Código de Planeamiento Urbano[86].

En vista de estos obstáculos, y tras un tratamiento de doble lectura y una audiencia pública a la que asistieron afectados e integrantes de diversas instituciones implicadas en el proceso, fue sancionada en noviembre de 2014 la ley nº 5172. La misma coronó la demanda de reconocimiento del perímetro, abriendo el camino administrativo y legal para que las cerca de 1200 familias restantes fuesen relocalizadas en las inmediaciones de su barrio de origen.

[86] Entre ellas, se destacan las alturas de construcción y las actividades permitidas.

Mapa 9. Ubicación de los terrenos para la relocalización de los habitantes del camino de sirga de la Villa 21-24 luego de la sanción de la ley nº 5172.



Plano elaborado por la Defensoría General de la Ciudad para difusión de la propuesta del perímetro previo a la aprobación de la ley. La referencia 3 (fuera de escala) señala el complejo Padre Mugica, mientras que el resto –como se observa– da cuenta de la ubicación del resto de los terrenos en los alrededores de la villa.
Fuente: Defensoría General de la Ciudad.

El desplazamiento del conflicto a la Legislatura, al sentar en los corpus legales las reglas necesarias para el desarrollo de las subsiguientes etapas de relocalización de acuerdo a la petición de los afectados, representa otro de los hitos de la institucionalización del proceso surgido con la orden del juez Armella[87]. Siguiendo a Melé (2016), a partir de la movilización se constituyeron argumentos sobre los límites del ordenamiento jurídico del espacio y se elaboraron reivindicaciones que implicaron la implementación de disposiciones jurídicas territorializadas.

Asimismo, la sanción de la ley ilustra cómo las demandas de los afectados involucraron a la totalidad de los poderes del Estado y habilitaron ámbitos de deliberación, espacios de

[87] Cabe preguntarse –aunque acaso sea pronto para hallar respuestas– si, como sugieren Azuela, Melé y Ugalde (2015), un cambio jurídico como el de la sanción de la ley podría trascender al conflicto que le dio origen y afectar conflictos futuros (por ejemplo, operando como antecedente para el reclamo legislativo de otros colectivos que afronten desplazamientos involuntarios, o dando pie a debates sobre la distribución geográfica de las desigualdades sociales en la ciudad).

negociación y mecanismos de acción formalmente estatuidos. Éstos, en tanto surgieron al calor de la presión vecinal, impugnan los enfoques *top down* para la interpretación del proceso de implementación de esta política, ya que según ella el Estado contaría con un papel preeminente y los planes se ejecutarían de modo lineal y jerárquico, guiados por el voluntarismo político de los gobernantes. Como recuerdan Lascoumes y Le Galès, las políticas públicas son en ocasiones analizadas en términos de elección política o en función de un análisis de costo/efectividad; y sin embargo, lo que precede y sucede a las decisiones de las autoridades puede ser tanto o más relevante. En efecto, las influencias múltiples, los procesos contradictorios y las consecuencias no previstas menoscaban el momento emblemático de la planificación y puesta en marcha de una política pública (Lascoumes y Le Galès, 2014: 22).

Los múltiples ámbitos de circulación del conflicto, así como los modos en que a su ritmo las relocalizaciones fueron adquiriendo parcialmente su fisionomía (desde la demarcación del camino de sirga hasta la ubicación de los nuevos complejos), ilustran la necesidad de examinar el proceso en términos de acción pública. 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 (Lascoumes y Le Galès, 2014: 21). En este sentido, el conflicto aquí analizado no sólo exhibe que lo estatal es más que la autoridad ejecutiva a cargo del cumplimiento de la sentencia (ya que también lo son la justicia que condena, los defensores que defienden o los diputados que legislan), sino que pone en cuestión la rigidez de las fronteras del Estado con respecto a su *otro*, la sociedad. ¿Quiénes son, de lo contrario, los hacedores de las políticas de relocalización, sino la totalidad de los actores cuyas acciones y omisiones se solapan para dar como resultado este proceso complejo y conflictivo? Este punto de vista no invita a desconocer las relaciones de poder ni tampoco la autoridad inherente a las posiciones objetivas de gobierno, sino que advierte sobre los riesgos de analizar las políticas desde la cima del Estado, como si allí ocurrieran escenas ineludibles y determinantes de toma de decisión (Lascoumes y Le Galès, 2014: 22).

Algunos clásicos de la literatura sobre implementación de políticas públicas (Cobb, Ross y Ross, 1976; Newton, 1976; Dearlove, 1973; Grant, 1978) han tendido a trazar fronteras entre *policy insiders* –los tomadores de decisiones mismos, o bien actores con acceso privilegiado a ellos– y *policy outsiders* –quienes cuentan con escasos medios para influenciar a quienes llevan adelante las políticas–. Pero estas distinciones deberían cuanto menos matizarse si se prolongan las implicancias de las reflexiones de aquí arriba, ya que conllevan la atribución de roles *a priori*

a los actores involucrados en procesos de implementación de políticas, en lugar de atender a cómo empíricamente se generan espacios grises y difusos entre ellos. De hecho, la sociología de las movilizaciones (que a menudo tiene a los *policy outsiders* como objeto de atención) y los estudios de políticas públicas (que suelen atender a los *policy insiders*) olvidan examinar los mecanismos por los cuales los *outsiders* se vuelven *insiders*, integrándose así a los procesos de elaboración de políticas (Dupuy y Halpern, 2009: 704).

El derrotero de la demanda de reconocimiento del perímetro ha evidenciado la imbricación de los caminos políticos y jurídicos, así como las formas en que el conflicto se desplazó a través de canales más o menos institucionalizados de acuerdo a cómo éstos daban curso a las exigencias de los afectados. Los ámbitos estatales de participación o negociación constituyeron, claro está, un modo privilegiado de transformación de los *outsiders* en *insiders* (Dupuy y Halpern, 2009), pero sus cualidades, limitaciones y alcances fueron motivo de conflicto en sí mismos. En cuanto las mesas de trabajo obturaron la adquisición de los terrenos relevados, la protesta se trasladó a las vías judiciales y legislativas, si no hacia la abierta demostración del poder de movilización –a la espera de que la misma volcara a favor de los afectados una nueva distribución de fuerzas a la hora de retornar a vías más institucionalizadas de acción–. La institucionalización o burocratización del problema no abolió, por lo tanto, su dimensión conflictiva y polémica (Cefaï, 1996: 59). Como apunta Melé (2016), en los conflictos suelen entrelazarse momentos muy tensos y conflictivos con otros destacados por intercambios, negociaciones o el involucramiento de los grupos movilizados en instancias de participación. Como vimos en la trayectoria del reclamo del perímetro, es posible pensar en un *continuum* entre conflicto y participación, y de esa forma observar las instancias y modalidades en las cuales la acción pública circula tanto al interior como al exterior de los ámbitos institucionalizados.

3. La institucionalización "desde adentro": gestión, militancia y academia en la producción de políticas

3. 1. Direccionalidad y discrecionalidad: el trabajo del equipo territorial del IVC

Hemos argumentado en estas páginas que la comprensión del proceso de relocalizaciones requiere renunciar a la idealización de la decisión como *momento* definitorio. Lejos de responder exclusivamente a órdenes definidas desde las cúpulas de gobierno, las políticas

públicas deben entenderse más bien como "milhojas", ya que responden a la sedimentación de múltiples instrumentos, ideas, sectores, organizaciones e intenciones (Lascoumes y Le Galès, 2014: 55). En otras palabras, no son producto de un flujo sistemático de la "formulación" a la "ejecución", sino que numerosos actores median en su transcurso moldeando las decisiones y la implementación (Wedel *et al.*, 2005).

La institucionalización del proceso de traslado de la población del camino de sirga, según vimos, respondió a un conflicto motorizado por los propios afectados, y no a la decisión gubernamental de generar mecanismos reglados para la ejecución de esta política. Fue gracias a la intervención de aquellos –y la de sus defensores– que se establecieron espacios para la negociación de los términos de la relocalización y que se sancionó una normativa que dio estatus jurídico a la exigencia de permanecer en las inmediaciones de la zona de residencia original. La única iniciativa por parte del IVC para institucionalizar el proceso que se desarrollaba había sido un protocolo de funcionamiento de las mesas de trabajo que, de hecho, se volvió motivo de conflicto en sí mismo y nunca fue aplicado ni homologado por el juez de la causa.

Ahora bien, si hasta aquí hemos hecho permanente hincapié en las motivaciones de los afectados y sus aliados para realizar las acciones que realizaron (y hemos atendido a las condiciones y marcos de posibilidad por las que actuaron del modo en que lo hicieron), no pueden menoscabarse las intenciones y fuerzas motoras al interior del propio Gobierno de la Ciudad. En tanto éste era el condenado a cumplir la sentencia, debemos detenernos en el contexto político en el que se insertaban las relocalizaciones, así como en el significado que ellas cobraban para la cadena de actores responsables, si se pretende comprender el *cómo* de la institucionalización del proceso desde la perspectiva de sus ejecutores.

Pero tomar en serio las reflexiones iniciales sobre la complejidad inherente a la puesta en marcha de políticas públicas también implica descartar la noción de "gobierno" –o, en la escala que aquí nos compete, el IVC– como entidad monolítica. En esta clave, y a la luz de la efectiva dinámica que adquirió el proceso de relocalizaciones, se propone en estas páginas examinar algunas tensiones entre dos tipos de actores dentro del organismo: la dirección *política* del proceso y sus realizadores *técnicos*. Préstese particular atención: los términos utilizados para exponer esta división parecerían precisamente reproducir la escisión entre "decisores" y "ejecutores", pero deben ser tomados sólo como tipos ideales, apenas un punto de partida para que a lo largo del análisis se demuestre cómo lo político se ve imbricado con lo técnico –esto es, cómo la "decisión" está en juego en el mismo acto de la ejecución–.

Coloquemos primero el foco en la perspectiva de la dirección política, sistematizando a su vez algunos argumentos examinados en distintos momentos de esta tesis. La apertura del camino de sirga se fundaba en una orden proveniente de la justicia y no en una iniciativa surgida de una toma de posición por parte de las autoridades del gobierno. En otras palabras, las relocalizaciones no emergían de su agenda ni respondían *per se* a sus intereses ni a su lógica de acumulación política como fuerza dirigente de la ciudad de Buenos Aires. En este marco, el modo de cumplimiento de la orden se destacaría por dos características. En primer lugar, una elusión por parte del IVC de la obligación de cumplir con los plazos exigidos por la justicia, siempre y cuando el juez permitiera dilaciones o bien el incumplimiento tuviera escasas consecuencias legales. Como explicaba Luciana, de la Defensoría General de la Ciudad,

> *Luciana: al IVC […] le chupa un huevo lo que dice el Juzgado. El Juzgado les dice "presentame en 15 días" [y] no les presenta nada. O sea, legalmente, ¿tiene que cumplir? Sí. ¿Tiene otra opción que no cumplir? No, no tiene. Ahora, ¿qué hace? Es como el ser y el deber ser que te enseñan en la Facultad de Derecho. El deber ser es: ¿tienen otra cosa más que hacer, más que cumplir? No. ¿Lo cumple? No. ¿Le importa? No.*
>
> *Andrés: ¿Y el Juzgado no tiene que imponer su autoridad si no se le obedecen las órdenes?*
>
> *L: Bueno, ese es el problema [...]. Básicamente el problema de esta causa es que el Juzgado no le dice "cumpla, y cumpla en quince días". A veces le dice "cumpla", ni plazo les pone.*

En segundo lugar, el cumplimiento de la condena se distinguió por cómo el IVC se valió de la generalidad de los mandatos de la justicia para sintonizar las relocalizaciones con sus políticas habitacionales y sus modos de gestión de los conflictos. Para cuando la orden del juez Armella vio la luz, el Gobierno de la Ciudad llevaba adelante un progresivo desfinanciamiento del presupuesto para vivienda social, enarbolaba un discurso estigmatizante hacia los habitantes de villas y asentamientos, y tenía a la violencia como *modus operandi* para el desalojo de personas en situación de calle, tomadores de tierras y ocupantes ilegales[88]. No sorprende, en este contexto, que el IVC procediera a abrir el camino de sirga apelando a su *savoir faire*: mientras judicialmente no se especificó que debían entregarse viviendas nuevas, desocupó a fuerza de

[88] Recordemos que, como se mencionó previamente, la ciudad se hallaba en una acuciante crisis habitacional, particularmente evidenciada en un veloz crecimiento poblacional en los barrios informales así como en pensiones, hoteles e inquilinatos. Abundan los estudios que analizan la problemática de la vivienda y las villas en la ciudad de Buenos Aires, así como las políticas elaboradas en esa materia. Entre ellos se hallan Cravino (2012), Di Virgilio y Rodríguez (2013) y Zapata (2012).

topadoras (y, cuanto mucho, magros subsidios habitacionales); y una vez que se determinó que los afectados tenían derecho a ser relocalizados, optó por las tierras más devaluadas, los métodos de construcción más económicos, y los plazos más extendidos que la justicia permitiera[89].

Desplacemos la atención ahora hacia los actores a cargo de la implementación de las directivas de las autoridades políticas –o, como decíamos, sus realizadores *técnicos*–. Según mencionábamos anteriormente, en el seno del IVC se había conformado *ad hoc* la "Unidad de Proyectos Especiales (UPE) Acumar", un equipo cuyo fin era llevar a cabo todas las tareas administrativas y territoriales relativas al cumplimiento del fallo judicial. Y como insinuábamos arriba –y veremos a continuación–, la forma en que efectuaron su labor tuvo efectos no sólo transformadores sino también institucionalizantes sobre las relocalizaciones.

Pero antes, ¿cuál es la importancia de volcar el foco sobre la acción de los "ejecutores" directos de las políticas? ¿Con qué potencialidades cuenta un análisis *bottom-up* de los procesos de implementación? Una de las principales respuestas a estas preguntas fue brindada por Lipsky (1980) en su estudio sobre la *street-level bureaucracy* (o "burocracia a nivel de calle"). Con él, el autor dio uno de los principales puntapiés a un conjunto de investigaciones (Dubois, 2003; Perelmiter, 2016; Gené, 2014; Soprano y Bohoslavsky, 2010; Signorelli, 1996) que apuestan a examinar los procesos de construcción de acción pública desde el punto de vista de los empleados estatales y organismos públicos que tienen contacto directo con la población. Se trata de "las escuelas, la policía, los departamentos de bienestar social, las cortes, las oficinas de servicios legales y otras agencias cuyos trabajadores interactúan con –y tienen amplia discreción sobre– el otorgamiento de beneficios o sanciones públicas" (Lipsky, 1980: xi, traducción propia). Consiste, en otras palabras, en la adopción de una mirada anclada en las manifestaciones institucionales del Estado –una "antropología de la ventanilla", de acuerdo a

[89] Abordar con mayor profundidad las prioridades, intereses e ideología del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en materia de vivienda y a un nivel de su orientación política en general excedería con creces los alcances de esta tesis, pero pueden consultarse al respecto trabajos como el de Landau (2009), Vommaro (2014) y Vommaro y Morresi (2015). Si bien todo recorte de un objeto de investigación adolece de arbitrariedad, la decisión aquí tomada se funda, a todos los fines prácticos, en una vocación de explicar el proceso de relocalización de acuerdo a las dinámicas de implementación tal y como se desarrollaron en el seno del organismo competente –el IVC–. No obstante ello, se reconocen las limitaciones de esta y otras exclusiones, especialmente teniendo en cuenta que, como dicen Wedel, Shore *et al*. (2005), los arquitectos y agentes de las políticas pueden ser difusos, y resulta complicado saber dónde ellas empiezan y terminan. De hecho, en la definición de las políticas pueden estar involucradas entidades supranacionales, empresas, organizaciones no gubernamentales y otros actores de la sociedad civil, y los niveles locales o regionales se pueden conectar de diversos modos –más o menos explícitos– con escalas nacionales e internacionales.

Signorelli (1996)–, la cual implica asumir que éste no existe como entidad agregada, que no actúa de modo unitario y coherente, que no cuenta con fronteras precisas respecto de la sociedad, y que no es completamente aprehensible a partir del estudio de su formalidad (Perelmiter, 2016: 23). Según Lipsky,

> 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. Sostengo que la política pública no puede ser comprendida como si se hiciera en legislaturas o despachos de directivos de alto rango, porque en buena medida es realizada en oficinas abarrotadas y encuentros diarios de los trabajadores a nivel de calle (Lipsky, 1980: xii, traducción propia)[90].

Ahora bien, que los trabajadores estatales "a nivel de calle" cuenten con capacidades de decisión en el territorio es, según Lipsky, no sólo habitual sino también razonable. Más aún si éstos cuentan con formación profesional, ya que se espera que apliquen niveles considerables de juicio en los asuntos que respectan a su campo de formación –en el caso de la UPE del IVC, eran el trabajo social, la antropología y la sociología, entre otras, las disciplinas predominantes entre sus integrantes–. Asimismo, deben tenerse en cuenta dos factores que cobran particular importancia en la tarea de implementación territorial de las relocalizaciones en las villas del camino de sirga: primero, que los trabajadores territoriales a menudo se desempeñan en situaciones más complicadas que lo que permiten prever los formatos programáticos; segundo, que las situaciones en las que se hallan tienden a contar con una dimensión humana que requiere sensibilidad y flexibilización de las predefiniciones estandarizadas (Lipsky, 1980: 15).

La perspectiva que propone adoptar este autor resulta de interés a los fines del análisis del papel del equipo territorial del IVC, en tanto permite concebir a este tipo de trabajadores estatales como actores que, al interactuar directamente con los ciudadanos, cuentan con niveles sustanciales de libertad de criterio en la ejecución de sus tareas y simultáneamente márgenes de relativa autonomía respecto de las autoridades. En otras palabras, entre la débil dirección institucional del proceso de relocalizaciones y la discrecionalidad inherente a la puesta en marcha de las políticas, se situó una brecha que habilitó la adopción de iniciativas por parte del equipo de la UPE Acumar.

[90] Itálicas en el original.

3. 2. El "dilema ético" de relocalizar y la potencia de hacer participar

Anteriormente examinábamos cómo por medio de la construcción de un conflicto los afectados transformaban el curso del proceso de relocalizaciones; pero no fue esa la única vía por la cual éste se vio redireccionado. El equipo de la UPE[91], actuando en los intersticios de la territorialización de la acción pública, también se volvió propulsor de tensiones y reconfiguraciones.

Debe remarcarse, en primer lugar, que sus integrantes no necesariamente tenían coincidencias ideológicas con el gobierno porteño ni con las autoridades del IVC, e incluso contaban con trayectorias de militancia política en espacios no identificados con el partido oficialista en la ciudad de Buenos Aires. Más aún, sus perspectivas sobre cómo debía conducirse el traslado de la población del camino de sirga se hallaban notoriamente más cercanas a la perspectiva de derechos pregonada por los defensores de los afectados que a la política general del organismo en materia de vivienda y relocalizaciones. Estas diferencias se volvían particularmente críticas a la hora de sustanciarse las mudanzas, debido a que los severos signos de deterioro que ya evidenciaba el complejo Padre Mugica no escapaban a sus ojos. Pero a pesar de esto, debían proceder a la creación de consensos con las familias que finalmente serían trasladadas. Una de sus integrantes se refería de este modo a los conflictos que le generaba esta tarea:

> *"Nosotros arrancamos el trabajo de campo hace un mes pensando que nadie se iba a querer ir, y yo feliz, si a nosotros nos dicen que nadie se quiere ir, vamos al IVC y decimos 'gente de arriba, así como está Padre Mugica no se va nadie, pónganse a laburar en Padre Mugica'. [Pero] nos encontramos ahora con que hay alrededor de cuarenta familias que se quieren ir, y te juro que a las familias […] les preguntamos '¿vos conocés Padre Mugica? ¿Sabés que hay problemas de inseguridad? ¿Sabés que se te va a caer el techo cuando te mudes? […]. Pero muchos se quieren ir, y además tienen familia viviendo ahí e igual se quieren ir. Te juro, me genera un dilema ético".*

Ante las contradicciones que les suponía llevar adelante las políticas del organismo, las integrantes del equipo territorial se valieron de las libertades concedidas por las autoridades para desarrollar una experiencia participativa junto con los afectados de la Villa 26. En dicho barrio, de una envergadura y niveles de conflictividad sumamente menores a la Villa 21-24, lograron conformar instancias de encuentro que denominaron "talleres participativos", a los que

[91] Desde que inició el proceso de relocalizaciones en 2010, el IVC atravesó numerosos cambios de autoridades y el equipo de la UPE Acumar tuvo numerosos recambios en su composición. En estas páginas nos referimos a uno de esos grupos, en particular a aquel que, a grandes rasgos, estuvo en funciones entre los años 2011 y 2015.

convocaban a los afectados para que pudiesen expresar su opinión respecto de los "espacios comunes" de los complejos habitacionales que se hallaban en etapa de diseño o construcción. En ellos se les proveía de opciones a los vecinos para la decisión de cómo sería el diseño de las terrazas, que tipo de arbustos se plantarían en los muros exteriores, o qué usos tendrían los patios en la planta baja de los edificios.

El equipo territorial del IVC y los delegados: posiciones encontradas para la defensa de derechos

El desarrollo del proceso de relocalizaciones en la Villa 26 fue sumamente diferente al de la Villa 21-24. Las diferencias entre estos barrios, además de dar cuenta de las características que adquirió el conflicto en cada uno, resultan de interés a los fines de entender las condiciones de posibilidad para el establecimiento de los "talleres participativos" en el primero de ellos:

a) La población a relocalizar en la Villa 26 era de 215 familias, aproximadamente un 15% del total de afectados en la Villa 21-24. La magnitud de este último barrio era de por sí motivo de mayores complejidades en lo administrativo y presupuestario, entre otros factores.

b) El Riachuelo a la altura de la Villa 26 no contaba con un meandro como el de la Villa 21-24, ni se trataba de una franja de río extensa como en esta última, por lo cual el proceso de demoliciones suponía para el IVC menores complicaciones técnicas (lo cual fue motivo de conflicto en el otro caso, como vimos en el capítulo 5).

c) Cuando se dictaminó la orden de relocalización, la Villa 26 ya estaba inserta en otro proceso judicial –no ligado al caso del Riachuelo– que se hallaba en vías de otorgarle nuevas unidades de vivienda social a sus habitantes. En el marco de esta causa previa, ya se habían previsto terrenos en las inmediaciones del barrio, lo cual redujo la posibilidad de que emergieran conflictos como el de la Villa 21-24 por el complejo Padre Mugica.

d) Los niveles de politización y experiencia militante en la Villa 26 eran –como se explicó en el capítulo 4– a todas luces menores que en su contraparte. No se constituyó en ella un cuerpo de delegados vigoroso y predispuesto a la confrontación como en la otra villa; más bien, el barrio había históricamente reposado en la referencia y liderazgo unipersonal de una de sus más antiguas residentes.

A pesar de que mi trabajo territorial estuvo basado sobre todo en la Villa 21-24 (y por ende mi asimétrica experiencia de campo no permitiría arribar a conclusiones igualmente fundadas), podría afirmarse que las mencionadas cualidades de la Villa 26 –y en especial la última– facilitaron el establecimiento de canales de diálogo más directos y menos confrontativos entre el IVC y los afectados. En efecto, en la Villa 21-24 (como vimos a lo largo de la tesis) la relación entre los delegados y el organismo era altamente conflictiva, lo cual dificultó la generación de lazos de confianza entre aquellos y los integrantes del equipo territorial. Una de las trabajadoras de la UPE me explicaría en una entrevista que la "combatividad" del cuerpo de delegados de la Villa 21-24 obligaba al IVC a elevar los estándares de derechos, pero al mismo tiempo me remarcaría cómo constituía –a sus ojos– una dificultad para la formación de consensos: *"al delegado lo que le conviene es que el Estado fracase, porque si no, no hay heroísmo. Si no tenés nada que reclamar ni llorar, el delegado funciona un poco con esto del don y el contradon. Entonces se empieza a desdibujar y perder poder"*. Desde su punto de vista, los delegados contaban con el mérito

de lograr instalar en la agenda del IVC determinadas demandas fundamentales, pero al mismo tiempo se hallaban distanciados de los vecinos "comunes", no conocían sus problemáticas individuales y en ocasiones fomentaban el conflicto a niveles innecesarios. En este sentido, otra de las integrantes del equipo de la UPE me diría: *"estoy de acuerdo en que haya referentes y alguien le ponga los puntos al Estado, pero también está bueno poder aprovechar estas otras instancias [los talleres participativos], apropiárselas y resignificarlas. Es un proceso que cuesta mucho revertir"*.

El corolario de estas diferencias acababa siendo, al fin y al cabo, una tensión entre el activismo de derechos al interior del organismo de vivienda (por parte de los integrantes del equipo territorial) y el activismo de derechos de los defensores públicos (en tanto patrocinadores de los afectados). No obstante esta oposición, y como mencionamos en el recuadro "Una institucionalidad gris…" de este capítulo, existían canales de diálogo entre ambos grupos de actores. A fin de cuentas, entre los defensores públicos y estos actores del IVC (de baja jerarquía política pero alta incidencia territorial) existía tácitamente una alianza: débil, intermitente y conflictiva, pero igualmente real.

A la luz de las falencias con las que contaba el proceso de relocalizaciones, la realización de los talleres participativos era, según una de las integrantes del equipo territorial del IVC, *"lo único que nos mantiene vivos"* y evita que *"nos vayamos todos"*. Y aunque lograr el visto bueno de las autoridades para llevar adelante este tipo de iniciativas requería una labor de convencimiento, no se toparon con grandes resistencias*: "por un lado, esta gestión tiene una mirada muy cristiana, algo de hacer el bien que podés aprovechar a tu favor […]; y por otro lado que vieron que las relocalizaciones funcionan mucho mejor cuando trabajás con la gente […]. Más laburo social también es equivalente a menos conflicto"*[92]. En otras palabras, a pesar

[92] Como vimos a lo largo de este capítulo, la participación de los afectados no sólo era un asunto problemático en el plano judicial (dado que la causa Mendoza no los admitía como actores procesales) sino también en el propio proceso de implementación. Pero allí, tanto los defensores como el equipo territorial del IVC bregaban por la existencia de canales que permitieran que se exprese la voz de las personas que serían relocalizadas. Más aún, según mencionamos –y veremos a continuación–, este tipo de dispositivos eran aceptados (y luego serían promovidos) por las autoridades del organismo de vivienda.

En otras palabras, amén de las miradas disímiles sobre la cuestión, la participación era concebida en términos positivos por la totalidad de los actores (inclusive para la Corte Suprema, que aunque no había incorporado a los afectados como parte de la causa, había habilitado un "Cuerpo Colegiado" que hiciera lugar a la ciudadanía en el proceso). Si bien excede al objetivo de esta tesis, merece aquí mención el hecho de que el consenso en torno a la participación –entendida como mecanismo de vinculación entre gobiernos y poblaciones– es crecientemente extendido en numerosas sociedades. Según Annunziata, se trata de una verdadera *ideología* con alcances hegemónicos, ya que "aunque suele considerarse que las herramientas participativas tienen una afinidad con las fuerzas políticas de izquierda o progresistas, los casos se han multiplicado en distintos países del mundo bajo gobiernos de muy variado signo político" (2013: 120).

La política de la participación, de hecho, puede dar lugar a interpretaciones ambivalentes. Mientras que por un lado puede entenderse como democratizante, emancipadora y constructora de ciudadanía, también se ha remarcado

de que las condiciones estructurales bajo las cuales realizaban su tarea eran entendidas como negativas, también *"[está] su lado bueno, que es que [las autoridades] saben tan poco de estos temas que, no sé, nos dejan hacer lo que queramos"*.

Para otra integrante del equipo territorial del IVC, quien volcó su mirada sobre el proceso de relocalizaciones en un artículo académico, las autoridades adolecían de una visión "tecnicista, carente de profundidad […] analítica". Frente a ello, su desafío consistía en "tensionar y cuestionar prácticas rutinarias y cosificadas de la administración pública" ya que éstas "tienden a desproblematizar y despolitizar las complejidades de la realidad con la que se trabaja y el lugar desde el que se interviene" (Demoy *et al.*, 2016: 11).

En pos de la construcción de una alternativa al "tecnicismo" vigente en la implementación de las relocalizaciones, algunas integrantes de la UPE, tales como la recién citada, promovieron la firma de un convenio de cooperación entre el IVC y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (en particular, con el equipo de investigación "Antropología, ciudad y naturaleza" asentado en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de dicha casa de estudios)[93]. Por medio de este acuerdo, se apostaba a "evaluar el impacto de las relocalizaciones

---

el hecho de que, surgida tras el desmantelamiento del Estado de bienestar y el ascenso del neoliberalismo, su objetivo es que los sujetos asuman un rol clave "en la resolución de sus propios problemas", posicionándose como actores autosuficientes (Oraisón, 2011: 4). Más aún, se la ha entendido como una nueva manera de gobernar que redefine los límites entre actores públicos y privados y transforma las jerarquías en la implementación de políticas públicas (Mayntz, 2000, citado en Oraisón, 2011).

Sea cual fuera el caso, las experiencias de construcción de dispositivos participativos son tan múltiples como disímiles, y también lo son los enfoques académicos para su análisis. Algunos de los trabajos que pueden consultarse son Pagani (2012), Landau (2008a, 2008b), Loncle y Rouyer (2004), Bobbio y Melé (2015), Rosanvallon (2008), Neveu (2011) y Blondiaux (2008).

[93] El proyecto de creación de un convenio fue realizado por iniciativa de una de las trabajadoras del equipo territorial del IVC que, en simultáneo, formaba parte del grupo de investigación de la Universidad de Buenos Aires. Éste estaba integrado, además, por antropólogas y trabajadoras sociales con experiencia laboral en organismos estatales abocados a problemáticas de vivienda y medio ambiente.

En un artículo sobre experiencias de articulación entre la gestión pública y la academia, afirmarían que debe pregonarse la ruptura de las "identidades rígidas que convierten a la academia, a la gestión y a la militancia en espacios divergentes", advirtiendo sobre la necesidad de descartar categorías como "adentro" y "afuera" de las instituciones (Demoy *et al*., 2016: 12).

En otro trabajo, sostendrían que los trabajadores sociales que forman parte de organismos estatales operan con potenciales márgenes para la acción autónoma y a la vez bajo determinaciones políticas y falta de información. Es en esta intersección que proponen pensar en la categoría de "trabajadores de trinchera", como superador de los "trabajadores a nivel de calle" de Lipsky. Tal noción tendría la virtud de entender los espacios de implementación de políticas públicas como ámbitos de disputa política, y a la vez asumir a los trabajadores como sujetos capaces de "hacerle trampa" a la política misma. La ocupación de este lugar intermedio –afirman– "es vivido con cierta incomodidad por el hecho de ser la cara visible de decisiones que […] responden a determinados intereses políticos". Pero esta posición puede adquirir un potencial transformador si "el trabajador social se compromete

en la población […] a los efectos de generar herramientas que incidan en una mejor intervención social y en una mejor calidad de política pública" (Demoy *et al*., 2016: 9).

Como relata María Carman –directora de dicho equipo académico–, los integrantes de la UPE no sólo desarrollaron talleres participativos en la Villa 26 sino que adoptaron otras iniciativas al interior del organismo en pos de generar un "abordaje respetuoso de los derechos". Entre ellas, "[elaboraron] un manual de uso de las viviendas y [organizaron] talleres con las familias próximas a ser relocalizadas para despejar sus dudas y colaborar en la conformación de un consorcio". Asimismo, "las jóvenes profesionales […] intercedieron –sin demasiado éxito– en la resolución de problemas técnicos o deficiencias que presentaban las casas, [y] presionaron a las autoridades […] para construir establos para las familias de carreros" (Carman, 2017: 118)[94].

Pero la intención más ambiciosa del equipo del IVC era hacer extensiva su visión sobre cómo debería ser el proceso a la mayor cantidad de casos posible, instaurando como premisa al interior de organismo que las mudanzas cuentan con tres momentos: un "antes", un "durante" y un "después", a lo largo de los cuales debería siempre procurarse la participación de los afectados. Impulsados por esta vocación, y bajo el encuadre del convenio con la Universidad de Buenos Aires, los integrantes de la UPE pusieron en marcha lo que se volvería uno de los hitos más significativos de la institucionalización del proceso de relocalizaciones al interior del IVC.

3. 3. El protocolo de relocalizaciones como objetivación de las demandas de los afectados

3. 3. 1. Un enfoque de derechos y participación

A partir del vínculo construido entre el equipo territorial del IVC y el grupo de investigación "Antropología, ciudad y naturaleza", las integrantes de ambos espacios dieron inicio en el año 2015 a una serie de encuentros con actores ligados a problemáticas urbanas y ambientales, tanto del campo académico como de organizaciones no gubernamentales (en particular, el Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS–, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia –ACIJ–

con lo que está en juego […], [asumiendo] un rol político dentro del ejercicio profesional" (Olejarczyk y Demoy, 2017: 22).

[94] La continuidad de la actividad económica de los afectados luego de ser relocalizados fue motivo de discusión y conflicto, en particular la de los recicladores urbanos (o "cartoneros"). En muchos casos, éstos cuentan con caballos para arrastrar los carros en los que transportan el cartón, y una vez mudados –en particular en el caso del complejo Padre Mugica– se hallaron con que no estaban previstos lugares específicos para almacenar temporariamente el material recolectado ni para refugiar a los caballos. Esto generó problemas de convivencia entre los vecinos debido al acopio de cartón y circulación de animales en espacios comunes.

y el International Institute for Environment and Development América Latina –IIED-AL–)[95]. El objetivo de estas reuniones consistía en someter a discusión un borrador de protocolo de regulación de las relocalizaciones previamente elaborado por las organizadoras. En última instancia, se apuntaba a presentarlo ante el organismo de vivienda con el fin de que fuera aprobado por su Directorio y se generasen así lineamientos de acción para los procesos que se hallaban en curso pero también para aquellos por venir.

El documento, que acabó por llamarse "Protocolo base para el diseño e implementación socialmente responsable de procesos de relocalización involuntaria de población", se proponía como "una guía para funcionarios, profesionales y técnicos" que permitiese generar "un modelo socialmente responsable [...] que contribuya a mejorar la calidad de vida". De hecho, el texto señala que el abandono obligado de los hogares, las comunidades y los entornos socio-naturales suponen "crisis vitales" para las personas, ya que los parámetros básicos sobre los cuales construyen sus vidas se ven alterados: "las redes sociales existentes se desarticulan, los liderazgos pierden legitimidad [y] las estrategias cotidianas se vuelven inútiles". O, como remarca Bartolomé, "el desarraigo masivo constituye una *agresión total* –en el sentido biológico– sobre un individuo y el cuerpo social. Agresión que genera altísimos niveles de estrés y somete a una dura prueba las capacidades de adaptación de individuos y colectividades" (1985: 12)[96].

El compromiso con el "punto de vista" de los afectados estaría dado por una comprensión del reasentamiento de personas como fenómenos "complejos, extendidos en el tiempo y en el espacio". En otras palabras, se asume que inician antes de que la población se traslade y finalizan después de su mudanza. En este sentido, el Protocolo propone que debe priorizarse la articulación entre todos los organismos pertinentes a las diversas problemáticas que pueden verse implicadas, fuera en materia de salud, vivienda, educación, recreación o alimentación, entre otras. Asimismo, destaca que debe procurarse un abordaje desde la singularidad de los casos, considerando la pluralidad de expectativas, situaciones y contextos puestos en juego.

[95] Vale mencionar que yo fui uno de los invitados a dichos encuentros, en carácter de miembro del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani y de (incipiente) conocedor de la problemática en cuestión.

[96] La frase de Bartolomé (1985), que es uno de los mayores clásicos en los estudios argentinos sobre relocalizaciones, está citada en el propio Protocolo, lo cual constituye apenas un indicio de la influencia de la academia en esta iniciativa.

Por otro lado, el documento resalta la importancia del funcionamiento de mecanismos para el logro de consensos, tales como la divulgación de información (desde calendarios de avance hasta criterios adoptados), la elección de representantes de los afectados (es decir, un esquema similar al del cuerpo de delegados ya existente en villas como la 21-24), la conformación de mesas de trabajo (con el objetivo de "institucionalizar un espacio de diálogo" en el cual se brinde información y se reciban propuestas), la realización de visitas periódicas a las obras en construcción (de modo tal que los afectados puedan realizar un seguimiento de los avances) y la organización de talleres participativos (sobre todo en la etapa previa a la mudanza). Sobre estos últimos, el Protocolo indica que su objetivo es "habilitar un ámbito de trabajo comunitario" donde los afectados puedan expresar sus "necesidades y deseos" a lo largo de los distintos momentos del proceso, y donde sea posible consensuar criterios de adjudicación de viviendas, el diseño de los espacios comunes de los complejos habitacionales, y "la logística de la operatoria" del día de la mudanza, entre otros asuntos. La constitución formal de este tipo de ámbitos, en última instancia, permitiría no sólo un proceso menos traumático para los vecinos, sino también menos conflictivo para el organismo a cargo de llevar adelante la relocalización.

3. 3. 2. Pautas de funcionamiento y ordenamiento institucional

Además de delinear los principios orientadores y modos de abordaje fundamentales de las relocalizaciones, el Protocolo estableció los marcos institucionales que deberían crearse para la conducción de los procesos. Principalmente, afirma que debe contarse con una "Unidad Ejecutora" encabezada por un coordinador y conformada por un "Equipo Interdisciplinario de Relocalización" que debe contemplar: a) un área social ambiental (integrada por profesionales de las ciencias sociales "con experiencia en trabajo comunitario y territorial"); b) un área técnica (integrada por profesionales del urbanismo "con experiencia en el hábitat popular"); y c) un área legal administrativa (integrada por profesionales de las disciplinas jurídicas "con experiencia en trabajo con sectores populares"). Específicamente, el documento señala que la cantidad de integrantes de la Unidad Ejecutora debe ser proporcional a la cantidad de barrios y familias a relocalizar, las tareas requeridas en el territorio, y la escala de la población que receptora y de aquella que permanece sin ser relocalizada. A su vez, estipula que se debe garantizar un mínimo de seis profesionales cada doscientas familias.

Cuadro 1. Etapas y dimensiones de los procesos de relocalización según el protocolo aprobado por el IVC.

Etapa/Dimensión	Técnica	Social	Legal administrativa
Previa	- Coordinación de la consecución de terrenos - Elaboración del programa participativo de necesidades - Diseño participativo de los complejos habitacionales - Seguimiento de la obra - Diagnóstico del predio a liberar - Confeccionar un manual de uso de las viviendas	- Coordinación de relevamientos y censos, talleres y mesas de trabajo - Diseño participativo de los complejos habitacionales - Abordaje familiar - Articulación con áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y con organizaciones de base en el territorio - Conformación del listado de adjudicatarios - Gestión asociada con ONG y universidades	- Plan financiero - Títulos de dominio - Seguimiento de oficios y expedientes - Relación con juzgados, defensorías y otros organismos públicos - Actas acuerdo con los vecinos - Notificaciones de adjudicación - Elaboración de escrituras - Asesoramiento legal a las familias - Talleres de ciudadanía
Durante	- Articulación con Área Técnica para el seguimiento del final de obra y la organización de la recepción de obra - Obras en terreno liberado - Mejoras en las viviendas que quedan sin relocalizar - Articulación con el Área Técnica para la demolición de las viviendas	- Coordinación de la operatoria de mudanza	- Entrega de escrituras
Después	- Capacitación técnica a las familias sobre uso y mantenimiento de la vivienda - Acompañamiento a las familias	- Acompañamiento a las familias en la organización comunitaria - Fortalecimiento de la organización consorcial - Articulación con áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para el desarrollo sustentable de las familias - Gestión asociada con ONG y universidades	- Asesoramiento legal a las familias - Seguimiento de oficios y expedientes

Fuente: IVC.

Como puede observarse en el Cuadro 1, el Protocolo remarca que las relocalizaciones cuentan con un "antes", un "durante" y un "después"[97]. La etapa previa, que abarca "desde la toma de contacto con la comunidad a relocalizar hasta el momento de la mudanza", supone la realización de actividades relativas a lo colectivo pero también el abordaje singular con las familias. La etapa de mudanza, que contempla la instancia de "traslado hacia el nuevo hábitat", requiere garantizar la menor incertidumbre posible para los afectados, de modo tal de disminuir el "estrés y la ansiedad" y a su vez lograr "la mayor agilidad y colaboración posible". Por último, la etapa posterior, que inicia una vez instaladas las familias en sus nuevas viviendas, incluye "la puesta en marcha de programas sociales y de dispositivos de acompañamiento que se orienten a fortalecer la autonomía de la comunidad, de modo de generar herramientas que colaboren con la sustentabilidad de la vida en el nuevo barrio".

Luego de las reuniones con académicos y organizaciones no gubernamentales ligadas a problemáticas urbano-ambientales, las integrantes de la UPE presentaron el Protocolo ante las autoridades del IVC, quienes lo aprobaron e incorporaron a la normativa del organismo en diciembre de 2015. A través de este texto, se institucionalizaban prácticas que, en gran medida, hasta entonces el equipo realizaba *ad hoc*, por medio de a) el convencimiento interpersonal de funcionarios, y b) el aprovechamiento de los márgenes de libertad propios del trabajo en el territorio, valiéndose de c) la escasa erogación presupuestaria que suponían sus iniciativas, y d) los largos e indeterminados plazos de espera que generaban las obras.

Si bien no consistía en un texto jurídico sino administrativo y procedimental, mediante las tareas, funciones y operatorias en él planteadas se ponían a resguardo determinados derechos reclamados y conquistas alcanzadas a lo largo del conflicto. Fuera la conformación de instancias de diálogo y negociación como las mesas de trabajo, o bien la inclusión de la opinión de los afectados para la definición de los criterios y prioridades de relocalización, el Protocolo apostaba a sintetizar bajo la forma de mecanismos formalizados de actuación una serie de procesos que hasta entonces sólo eran sostenidos por voluntad del equipo de la UPE y por presión de los afectados y sus defensores.

Ahora bien, aunque el Protocolo efectivamente constituía un paso significativo en la generación de pautas institucionales para la conducción de procesos de relocalización, sus efectos en

[97] Este cuadro, extraído del Protocolo de Relocalizaciones, constituye una versión levemente resumida respecto del original.

términos del apaciguamiento de los factores de conflicto fueron dispares. En primer lugar, como se desprende del resumen aquí presentado, el documento no establecía condiciones ni lineamientos sobre algunas de las principales fuentes de protesta, como los métodos de construcción y la ubicación de los complejos habitacionales. La ausencia de estos problemas –y presencia de los otros– expone acaso cuáles eran los alcances y limitaciones del equipo territorial para influir en las decisiones políticas del organismo, y por ende cuáles eran los núcleos más estructurales en torno a los cuales se desenvolvían los principales conflictos.

En segundo lugar, el Protocolo no adquiriría un carácter vinculante. Como expresaba Claudia, una coordinadora de la UPE que asumió sus funciones en 2017, *"quedó como una herramienta interna [...], librada a la voluntad del coordinador o del equipo hacer uso o no de [ella]. No hay ninguna bajada política o institucional para que lo hagamos [...]. Para mí es un material que está bueno y te unifica y da parámetros regulares, y [estaría] bueno que esté más institucionalizado aún"*. Por lo tanto, la capacidad de esos parámetros de signar las reglas de los procesos de relocalización no dejaba de estar supeditada a la vocación de los equipos a cargo de la UPE y la decisión de la dirección del organismo de hacerlos cumplir.

En tercer lugar, la aprobación del documento tuvo un efecto relevante en relación a los sucesivos cambios de autoridades que atravesó el IVC en general y la UPE en particular a lo largo de los últimos años. Según relataba Paula, de la Fundación Temas, *"nosotros padecimos mucho lo de los cambios de gestión, que viene un funcionario nuevo y desentiende absolutamente el proceso anterior"*. Como mencionamos en numerosos momentos de la tesis, la escasa institucionalización de las relocalizaciones generaba que una parte sustancial de los acuerdos y dinámicas alcanzadas dependiese de los vínculos y confianzas construidos entre integrantes del equipo territorial del organismo por un lado y delegados y defensores por otro. Asimismo, de acuerdo a Paula, *"poder construir un protocolo impacta [...] en esto de construir garantías para un proceso que no sabemos cuánto va a durar [...]. Básicamente es poder caminar sobre seguro, hay cosas que ya están, que están cerradas, que están escritas, que están homologadas, que forman parte de los protocolos, procedimientos"*.

Por último, a pesar de que sólo constituía una normativa interna del IVC y no contaba con un estatus que lo volviese de cumplimiento obligatorio, el Protocolo sí tenía entidad institucional e inclusive había sido difundido a través del Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Gracias a ello, los defensores públicos comenzaron a contar con nuevos argumentos jurídicos a la hora de presentar oficios reclamando rectificaciones en la actuación del organismo sobre

distintos asuntos. El documento, por lo tanto, se volvió fuente de impugnación a las políticas del propio IVC por parte de actores externos a él.

4. Una nueva mirada sobre la cuestión sociohabitacional, ¿un cambio de etapa para el proceso de relocalizaciones?

"Tienen una dinámica de gestión diferente. En mi opinión personal, es porque entendieron que con la gente adentro es una mejor manera de gestionar un montón de negocios. Sea cual sea su intención, la verdad es que su efecto en el conflicto es totalmente distinto", afirmaba Adrián, de la Defensoría, refiriéndose a las autoridades a cargo del IVC en el año 2017. *"Hoy hay un gobierno que escucha, nosotros presentamos y son receptivos. Después podemos evaluar la intención de eso y qué sé yo, pero el efecto real es que hoy es distinto que hace dos años"*.

Aunque los diversos actores con los que mantuve contacto fluido a lo largo de mi trabajo de campo cuentan con diagnósticos distintos respecto de la existencia de cambios significativos en la política reciente del IVC para con el proceso de relocalizaciones, lo cierto es que a partir de 2016 los tiempos se aceleraron: una gran cantidad de complejos pendientes entraron en obra, las respuestas del organismo a los oficios de la Defensoría se agilizaron, y el propio Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, se comprometió poco después de asumir (en diciembre de 2015) a que en 2019, antes del final de su mandato, todos los habitantes del camino de sirga habrán sido trasladados. Y si bien el conflicto persiste hasta hoy –ya que son múltiples las demandas pendientes por parte de los afectados, tanto las que refieren a casos individuales como a reclamos de índole colectiva–, el mismo ha tendido a estabilizarse. Siguen siendo una amplia mayoría los afectados que aún aguardan su relocalización, pero el hecho de que el "método rápido" de construcción haya sido reemplazado definitivamente por el "tradicional", que el perímetro haya sido garantizado, y que una cantidad sustancial de las construcciones pendientes estén en marcha, ha reducido la incertidumbre y generado un horizonte de previsibilidad a un conflicto que parecía extenderse por tiempo indeterminado.

Ahora bien, ¿a qué ha obedecido la dinamización del proceso de relocalizaciones? ¿Acaso fue producto del conflicto, que quebró la inercia –o reticencia– del IVC y logró consolidarlo como una política prioritaria y más respetuosa de las voluntades de los afectados? ¿Fue la justicia, con un renovado poder de *hacer actuar* (Merlinsky, 2013), que le cerró al organismo su camino de reiteradas dilaciones? ¿O bien el propio IVC tomó la decisión de jerarquizar esta política, hasta entonces rezagada y sólo impulsada por las presiones de los afectados?

El modo dicotómico en que se plantean estas preguntas es probablemente engañoso. Por un lado, porque difícil sería hallar una respuesta única y mensurable a la búsqueda de las fuentes de la acción pública. Por otro lado –y en relación a lo anterior–, porque todas ellas aportan –en su medida, de forma solapada y simultánea– a la construcción de la dinámica del proceso. Lejos de apuntar a una cuantificación, la propuesta ha sido indagar en la relevancia empírica y conceptual de las distintas facetas de la implementación de esta política judicializada.

En este apartado se aportará un último ángulo a este poliedro: ¿cuál ha sido el vínculo entre la política general hacia las villas en la ciudad de Buenos Aires y el lugar que ocuparon las relocalizaciones en la agenda del IVC? ¿Ha existido una correspondencia entre los cambios en aquella y las características de éstas? Colocar algunos de estos elementos sobre la mesa permitirá, en definitiva, vislumbrar cuáles son los límites del conflicto en la producción del proceso de relocalizaciones, y observar los modos en que éste está supeditado a políticas *marco*.

Hemos señalado en numerosas oportunidades a lo largo de esta tesis que los años en los que comenzó a desarrollarse el conflicto del camino de sirga estaban caracterizados por una crisis habitacional que se profundizaba, un desfinanciamiento de las políticas de vivienda, discursos erradicatorios y estigmatizantes hacia las villas y sus habitantes, y el fortalecimiento de un modelo de "revalorización" (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2014) que apuntalaba negocios inmobiliarios en detrimento de políticas que garantizaran el acceso al suelo urbano.

Cuadro 2. Situación deficitaria en hoteles-pensión, ocupaciones, conventillos, villas, asentamientos, NHT, complejos y barrios municipales y población en situación de calle de la ciudad de Buenos Aires. Año 2009-2010.

	Ciudad de Buenos Aires	
	Población	%
Hoteles-pensión	140.000	21,0%
Ocupaciones	200.000	30,0%
Conventillos	220	0,0%
Villas	207.865	31,1%
Asentamientos precarios	30.000	4,5%
Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT)	5.400	0,8%
Complejos Habitacionales y Barrios Municipales	82.000	12,3%
Situación de calle	1.950	0,3%
Total situaciones deficitarias	667.435	100,0%

Fuente: Zapata (2012).

Como señala Zapata (2012), hacia 2010 el déficit habitacional implicaba a cerca de 700 mil habitantes, casi un 25% de la población de la ciudad de Buenos Aires. Asimismo, según el

censo realizado en dicho año, la cantidad de personas viviendo en villas y asentamientos había aumentado un 52,3% respecto de 2001 y un 211% respecto de 1991 (Di Virgilio y Rodríguez, 2013).

Por otro lado, las políticas implementadas por el gobierno porteño se caracterizaban por colocar al suelo urbano "al servicio del desarrollo de negocios privados, estimulados por procesos de liberalización y desregulación de los mercados de suelo y alquileres". A su vez, se había montado un "sistema de desfinanciamiento permanente de la política habitacional" (Zapata, 2012: 309), evidenciado en una disminución de los fondos destinados a la problemática de la vivienda –de más de un 5% del presupuesto en 2005, a un 2,2% en 2010– y en la ejecución presupuestaria del IVC –reducida de un 86,7% en 2007 a un 44,6% en 2010–. La política hacia las villas y asentamientos, por su parte, se limitaba a la realización de obras menores –como la pintura de fachadas–, la limpieza y mantenimiento de espacios públicos, y la satisfacción de reclamos puntuales, a menudo a raíz de protestas de las organizaciones barriales (Zapata, 2012: 311). Las leyes de urbanización, mientras tanto, se veían sistemáticamente incumplidas, aunque en algunas ocasiones se actuaba en un sentido abiertamente contrario, como con las villas 31 y Rodrigo Bueno –ambas ubicadas en barrios costosos y cercanas a grandes proyectos inmobiliarios–. En el primer caso, el gobierno impulsaría en 2007 (sin éxito) un plan de erradicación; y en el segundo, apelaría en 2011 un fallo judicial que ordenaba la urbanización[98].

A su vez, el agravamiento de las condiciones habitacionales no tardó en dar lugar a un aumento de los conflictos por el acceso a la vivienda, que hallaron por parte del gobierno respuestas represivas. Algunos de los ejemplos más emblemáticos de esta política son las polémicas desatadas por el accionar de la Unidad de Control del Espacio Público (o "UCEP") –órgano que operó entre 2008 y 2009 desalojando violentamente a personas en situación de calle y a ocupantes ilegales (Rodríguez *et al.*, 2011)– y los trágicos sucesos de la toma del Parque Indoamericano –un predio estatal abandonado que en 2010 fue ocupado y luego desalojado por la fuerza con un saldo de dos muertos (Caggiano *et al.*, 2012)–.

[98] Entre las normativas incumplidas se encuentran la Ley 403 (sancionada en el año 2000), que crea el Programa de Planeamiento y Gestión Participativa de la Villa 1-11-14 con el fin de ejecutar un Plan Integral de Urbanización; la Ley 625 (sancionada en 2001), que declara la emergencia edilicia en el Barrio Illia y ordena la solución de fallas estructurales; la Ley 1333 (sancionada en 2004), que obliga al Poder Ejecutivo a adecuar la infraestructura del Barrio Carrillo en materia de desagües, distribución de energía, gas, repavimentación y alumbrado; la Ley 1770 (sancionada en el año 2005), que ordena la urbanización de la Villa 20; y la Ley 3343 (sancionada en 2009, luego del fracaso del mencionado plan de erradicación), que dispone la urbanización de la Villa 31 y crea la "Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa" (Trevisani Vespa y Mamberti, 2012).

Fue en este contexto –descrito dispersamente a lo largo de la tesis y aquí reconstruido como rompecabezas– que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires recibió la orden del juez Armella de abrir el camino de sirga. En la medida en que la resolución no indicó otra cosa que la "eliminación de obstáculos", el IVC procedió por medio de desalojos violentos y, cuanto mucho –una vez que intervinieron los defensores públicos–, el otorgamiento de subsidios habitacionales a los desplazados. En una segunda etapa, cuando la justicia reconoció explícitamente el derecho a la relocalización, el organismo dispuso el otorgamiento de viviendas de baja calidad y en la zona más devaluada de la ciudad. Y en una tercera etapa, a partir del desarrollo del conflicto –sobre todo en la Villa 21-24–, el gobierno desistió de la utilización de los cuestionados métodos de construcción, concedió la demanda del perímetro y se predispuso a institucionalizar determinadas dimensiones del proceso.

Si bien remite a hechos en pleno desarrollo, aún escasamente estudiados, podría proponerse aquí la existencia de una cuarta etapa, motorizada –como sugeríamos al inicio de este apartado– por transformaciones generales en la política gubernamental hacia la problemática de las villas y asentamientos. Éstas remiten a un viraje, a partir de la asunción de Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno, hacia un abrazo a las demandas de urbanización o "integración" de estos barrios informales, y su colocación como una de las principales prioridades de la agenda política. A su vez, en los últimos años se ha evidenciado un nuevo discurso gubernamental sobre la pobreza y la cuestión social, que apunta a reemplazar el término "villas" por "barrios" –afirmando que éstos deben integrarse a la ciudad pero también la ciudad a ellos–, asumiéndolos como lugares donde no sólo hay "delincuencia" sino también "gente que trabaja", desea "progresar" y tiene derecho a la "igualdad de oportunidades". Esta perspectiva ha tenido como corolario la formulación de proyectos y la puesta en marcha de obras largamente postergadas, como la urbanización de la Villa 20, la Villa 31, Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno[99].

Los recursos asignados a vivienda, en este marco, tuvieron aumentos inusitados. El 2,2% del presupuesto total de la ciudad que estaba destinado a esta función en 2010 se ha más que duplicado, hasta alcanzar un 5,1% en 2017 (Navatta y Ons, 2012). En el IVC, esto ha redundado

[99] Debe subrayarse que este giro no ha estado exento de conflictos en los barrios implicados ni menos aún de suspicacias respecto del posible enmascaramiento de negocios inmobiliarios y el riesgo de que se catalicen procesos de gentrificación. Según Cravino (2018), consiste en una utilización en clave neoliberal del paradigma del "urbanismo social", según el cual los Estados deben rechazar las prácticas de erradicación y promover la mejora de las condiciones urbanas en los asentamientos populares.

en cambios palpables en el proceso de relocalizaciones, siendo los de la UPE uno de los de mayor elocuencia: mientras que en los años 2014 y 2015 el equipo contaba con cerca de seis trabajadores para todas las villas y complejos involucrados, en 2018 pasó a disponer de aproximadamente cuarenta.

"Yo creo que hoy claramente tanto en el gobierno nacional como en el de la ciudad hay un enfoque muy anclado en una perspectiva de derechos, que básicamente tiene que ver con garantizar el derecho al hábitat y la vivienda adecuado de las familias que viven ahí", me aseguraba en una entrevista Juan Maquieyra, presidente del IVC desde mediados de 2016. Sin embargo, aludiendo a la problemática de la vivienda en general, admitía que los casi ocho años del proceso de relocalizaciones no han sido homogéneos: *"sí es verdad que en los inicios de la gestión, entre 2007 y 2011*[100]*, todavía no había sido desarrollada una mirada de perspectiva de derechos, que creo que con los años se fue desarrollando, incluso durante el mandato del Presidente en la ciudad, y que después terminó de aflorar, en Nación con el Renabap*[101] *y en la ciudad de Buenos Aires con todo lo que está haciendo el Jefe de Gobierno [Rodríguez Larreta]"*. Según el funcionario, la aceleración del proceso de relocalizaciones no ha obedecido sino a la colocación de la problemática en agenda por parte de las autoridades, tanto en términos presupuestarios como políticos[102]:

> *"Gran parte del condicionante tuvo que ver con la falta de acceso a […] fondos, y una vez que esos fondos se habilitaron sí fue muy importante la decisión política del Jefe de Gobierno de proponer como uno de los ejes de su gestión la integración de los barrios populares a la ciudad, y de la ciudad a los barrios populares, y en particular comprometerse públicamente a que cuando él finalizara su mandato no quedara gente viviendo al lado del Riachuelo".*

[100] El entrevistado hace referencia al primer mandato de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno, que inauguró un ciclo de tres gobiernos del partido Pro.

[101] El Renabap, acrónimo de Registro Nacional de Barrios Populares, fue creado en 2017 a los fines de relevar e identificar la totalidad de los barrios informales a lo largo y ancho del país. En una segunda etapa, el Congreso de la Nación sancionó en 2018 una ley de regularización dominial de villas y asentamientos precarios, que declara de interés público y sujetos a expropiación a los predios relevados.

[102] De acuerdo a Maquieyra, el cambio en la política hacia las villas –y, en ese marco, la aceleración del proceso de relocalizaciones– no obedece a una nueva moral ni a una supuesta estrategia para facilitar negocios inmobiliarios. A su criterio, la "izquierda" tiene dificultades para comprender al gobierno, ya que lo etiqueta sencillamente como de "derecha" sin lograr captar su sensibilidad en materia de políticas hacia los sectores populares.

De acuerdo al presidente del IVC, es la voluntad del Poder Ejecutivo lo que determina la puesta en marcha de las políticas y su ajuste a derechos, más que las presiones generadas por los conflictos e incluso las órdenes emanadas por la justicia: *"la Defensoría y la justicia no tienen tanta fuerza para generar política pública a favor de reivindicar derechos. Sí tienen mucha fuerza para evitar políticas públicas que disminuyen derechos"*. A fin de cuentas –aseguraba *off the record*–, la mayoría de las acciones del organismo están judicializadas o bien son foco de protesta de actores movilizados, y aun así, *"a la hora de reivindicar y hacer efectivos los derechos, si el Ejecutivo no acompaña, la capacidad es muy reducida"*. En este sentido, asegura que *"la conclusión es que la única manera de avanzar en temáticas sociales tan profundas como la relocalización de familias del camino de sirga o la integración de villas en general es con vocación del Poder Ejecutivo"*.

Según Maquieyra, el desarrollo del conflicto por las relocalizaciones puede haber sido determinante en la definición del ritmo de avance o en la toma de determinadas medidas cuando *"no estaban dadas las condiciones y no había vocación de avanzar fuerte"*, pero *"el cambio fuerte en la velocidad de construcción, en la calidad, en el nivel de diálogo, no tiene que ver con el conflicto"*, sino con que *"el Ejecutivo lo pone como un tema central de agenda"*.

La Defensoría y la Fundación Temas, reconoce el funcionario, *"estaban cuando el Estado no estaba"* y han sido fundamentales en el proceso, ya que *"tienen un nivel de conocimiento de la situación, confianza con los delegados y delegadas, con los vecinos y vecinas, y de capilaridad en el barrio, que es muy necesario para poder avanzar con proyectos virtuosos"*. De ellos, asegura, el IVC debió aprender a *"escuchar activamente y, sobre esa escucha, avanzar"*. Aunque advierte: *"lo que se escucha […] no es tanto el conflicto y el quilombo. Es mucho más poderoso llevarlo al Jefe de Gobierno a recorrer el camino de sirga que cortarle Uspallata. Muchísimo más poderoso"*[103]. Esto no significa, según Maquieyra, *"que no haya que hacer marchas"*, porque *"en muchos casos son necesarias y el conflicto es una herramienta de la vida pública y la vida política"*. Pero se debe evitar *"enamorarse del conflicto"*, entendido como *"herramienta para generar política pública de reivindicación de derechos"*.

Efectivamente, la actual etapa del proceso de relocalizaciones difícilmente podría explicarse sin encuadrarla (como se ha propuesto provisoriamente aquí) en otros procesos que lo trascienden. La nueva "dinámica de gestión", aquella a la que aludía el abogado de la

[103] Uspallata es la calle donde se ubica la sede central de la Jefatura de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

Defensoría, no respondió a una revitalización de la causa Riachuelo –que permanece en un largo estancamiento–, ni a una inédita y determinante medida de la justicia –que mostró una voluntad y capacidad limitadas para hacer cumplir una resolución que se remonta al año 2010–. Más bien, hemos propuesto que debe entenderse en el marco de cambios en otra escala de políticas y en su "efecto derrame" sobre un proceso hasta entonces aislado y ejecutado *ad hoc* por indicación judicial.

No obstante, no debería incurrirse en el error advertido por Lascoumes y Le Galès de analizar las políticas públicas "desde la cima del Estado", lo que llevaría a asumir la existencia de "decisiones, momentos históricos que transforman [su] curso […] y el destino de poblaciones" (2014: 55). Más bien, comprender las relocalizaciones como fenómeno complejo de acción pública requiere indagar en los "meandros extraños de la decisión" (2014: 56), aquellos rincones que permiten entrever los intereses, instituciones, redes y trayectorias en que se inscriben los actores y que dan lugar a la dinámica efectiva de la implementación de políticas. En esta clave, en vías de comprender las cualidades y tensiones del conflicto desde el punto de vista de su institucionalidad (e institucionalización), el presente capítulo ha examinado los modos de yuxtaposición de actores y lógicas de acción, en pos de hallar los múltiples focos y fuerzas motoras que caracterizaron al proceso.

***

En este capítulo hemos examinado la institucionalización del proceso de relocalizaciones, y las relaciones que guardó esta formalización y estandarización con el desarrollo del conflicto. En otras palabras, analizamos cómo el conflicto se transformó en su articulación con las lógicas institucionales, burocráticas y políticas del gobierno, atendiendo al rol que desempeñaron sus diversos actores.

En este trayecto, nos detuvimos en tres momentos: la institucionalización de instancias de representación (el cuerpo de delegados) y de negociación (las mesas de trabajo), el derrotero de la demanda de establecimiento de un perímetro para realizar las mudanzas, y el activismo llevado a cabo al interior del organismo de vivienda por parte de su equipo territorial. A su vez, a modo de cierre, nos detuvimos en los cambios del proceso en los últimos años a partir de que se inaugurase una nueva etapa en la ciudad de Buenos Aires en relación a las políticas hacia las villas.

El estudio de estas facetas de la cuestión permitió dilucidar los modos de relación entre los canales políticos y jurídicos, y a su vez las vías de tránsito del conflicto, que se desplazó por canales más o menos institucionalizados según su potencialidad para la resolución de las demandas de los afectados. Es decir que la paulatina (y parcial) institucionalización del proceso de relocalizaciones no eliminó la dimensión conflictiva del problema. Más bien, se articularon momentos de participación y negociación con otros de disrupción y movilización. Pero a fin de cuentas, la institucionalización del proceso de relocalizaciones no fue producto de órdenes de la justicia o planificaciones de gobierno sino del compás del conflicto y las estrategias de los actores.

CONCLUSIONES

La judicialización de los conflictos sociales y políticos es una tendencia en crecimiento en la Argentina y América Latina. La misma ha generado transformaciones en las perspectivas simbólicas de los actores y sus repertorios de protesta, y a su vez ha reconfigurado los equilibrios entre las instituciones estatales implicadas en la producción de acción pública. Sobre todo, la judicialización se ha destacado por una especial predisposición de operadores jurídicos –abogados, defensores públicos, fiscales, jueces– a involucrarse en asuntos tradicionalmente dirimidos en términos políticos.

Esta ampliación y mutación de la esfera de influencia de la justicia –entendida como sistema de regulación– no sólo abre interrogantes en lo que respecta al funcionamiento de las democracias y de las relaciones entre grupos sociales e instituciones, sino que, claro está, también pone en cuestión la propia posibilidad de discernir con claridad una línea divisoria entre los fenómenos de orden jurídico y los de carácter estrictamente político. La juridificación –concebida como una creciente adecuación de los esquemas cognitivos y de acción a las reglas de lo esperable y lo posible en el mundo jurídico– es, a este respecto, ilustrativa del reposicionamiento social y político del derecho.

El activismo judicial es acaso otra faceta paradigmática de la redefinición de dicha frontera (Cravino, 2016; Delamata, 2016; Martin, 2011). Por un lado, permite entrever cómo ciertos actores –a menudo en una posición de vulnerabilidad– se implican, de la mano de aliados expertos, en la formulación de sus reivindicaciones como demandas de cumplimiento de derechos. Por otro lado, da cuenta de cómo ciertos tribunales se inclinan hacia la creación de cambios en las agendas gubernamentales por medio de sentencias que ordenan el diseño de políticas.

El caso analizado en esta tesis es, a este respecto, ejemplar, ya que su génesis y derrotero a lo largo de los años denota las múltiples aristas del fenómeno de la judicialización. En primer lugar, el conflicto por las relocalizaciones tuvo como condición de posibilidad una denuncia judicial presentada en 2004 por un grupo de habitantes de la cuenca baja del Riachuelo que hallaron en el litigio por el incumplimiento de su derecho al ambiente una vía de canalización de sus reclamos.

En segundo lugar, el proceso se destacó por haberse originado en una sentencia dictada por la Corte Suprema, la cual sentó un precedente histórico al ordenarles a los gobiernos con jurisdicción sobre la cuenca la puesta en marcha de un plan integral de saneamiento, luego de décadas de ausencia de políticas en esa materia. Al abrir una arena de debate público sobre el estado ambiental de este territorio y exigir la generación de mecanismos institucionales de remediación (Merlinsky, 2013), el tribunal dio muestras de la capacidad de la justicia de marcar el ritmo de la agenda política y definir sus prioridades. Es revelador en este sentido el rol del juez de ejecución, que por medio de sucesivas resoluciones definió el significado de los mandatos contenidos en la sentencia y delineó los trazos de la ruta de implementación de las políticas de relocalización.

Finalmente, el conflicto suscitado en los barrios de la ribera a raíz de la orden del magistrado exhibe otra de las facetas que adquirió la judicialización en este proceso. Los afectados, en articulación con defensores públicos activistas de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, sostuvieron sus demandas pivotando entre la acción directa, la participación institucional y el litigio, dando cuenta de cómo la movilización sociojurídica por parte de actores en conflicto cuenta con la vía judicial como horizonte pero en el marco de estrategias polivalentes.

Si bien mucho se ha estudiado sobre los modos en que los conflictos se transforman al desplazarse hacia el ámbito de la justicia, y se han llevado a cabo numerosos análisis sobre los efectos sociales y políticos de las sentencias judiciales activistas, no abundan en la literatura investigaciones que examinen las ambivalencias, complejidades y contradicciones de los procesos por medio de los cuales una resolución judicial –elaborada como solución a lo que se entiende como un problema– se vuelve un problema en sí mismo al convertirse en una política a ser implementada. En otras palabras, ¿qué sucede con las resoluciones judiciales activistas una vez que abandonan los despachos de los tribunales y comienzan a circular por instituciones y territorios en los que priman otras lógicas jurídicas, sociales y políticas?

El propósito general de esta tesis ha sido, en este sentido, analizar cómo la orden judicial de relocalización se transformó en un problema de política pública, indagando en las controversias y los conflictos generados al entrecruzarse los intereses, posiciones y dinámicas de los diversos actores, instituciones y territorios.

En particular, a lo largo de los seis capítulos precedentes se ha procurado abordar tres objetivos. Primero, analizar las controversias jurídicas suscitadas en la traducción del mandato de la Corte Suprema –aquel que indicaba la necesidad de "limpiar los márgenes" del Riachuelo– en resoluciones que ordenaron al Gobierno de la Ciudad la puesta en marcha de políticas de relocalización. Segundo, caracterizar los conflictos socioterritoriales catalizados durante la implementación de las relocalizaciones en relación a las estrategias llevadas a cabo por los afectados y sus defensores para sostener sus demandas. Tercero, analizar los dispositivos y mecanismos institucionales creados por el gobierno porteño para dar cumplimiento a las políticas ordenadas por la justicia, identificando sus límites y potencialidades para la tramitación de los conflictos.

Estas páginas finales se dividen a partir de aquí en cuatro apartados. Los tres primeros resumirán los modos en que se han desarrollado cada uno de los objetivos y las conclusiones elaboradas. El último planteará una serie de reflexiones generales a las que condujo esta tesis con relación al problema de la judicialización, la política y el conflicto, y se establecerán interrogantes aún no respondidos que podrían ser abordados en futuras investigaciones.

I. La definición de reglas y enfoques jurídicos: derecho a la relocalización con exclusión procesal

El primer objetivo de esta investigación proponía examinar las controversias suscitadas en el plano jurídico una vez que el juez de ejecución de la causa Mendoza inició la tarea de operativizar la orden de "limpieza de márgenes". Según vimos en el capítulo 3, a partir de un diagnóstico según el cual era preciso realizar un reordenamiento del territorio ribereño, el magistrado recuperó del Código Civil la antigua figura del "camino de sirga" y actualizó su significado vinculándolo a la problemática ambiental. Al afirmar que este concepto no sólo refería a lo atinente a la navegación sino también a "la protección de las aguas, la biodiversidad, el ecosistema y, en definitiva, el medio ambiente en general", Armella dictaminaría la creación de un "área parquizada" en los márgenes del Riachuelo, augurando con ello una transformación estructural que valorizaría económicamente la zona y la convertiría en un ámbito de recreación.

Pero la existencia de villas y asentamientos sobre la misma costa no sería objeto de problematización por parte del juez sino a través de su señalamiento como "obstáculos" que debían ser "eliminados". El análisis diacrónico de sus resoluciones permitió hallar que estos

barrios precarios sólo comenzaron a formar parte de su elaboración jurídica de la problemática a partir de que en inspecciones oculares realizadas para constatar "obstrucciones" se divisaran "viviendas linderas al margen del río" y se visualizara un "gran asentamiento […] con gran cantidad de sedimentos y chatarras casi sobre el espejo de agua".

La falta de alusión a la dimensión social del estado de la ribera no tardaría en hallar un correlato en el plano de las políticas implementadas. El gobierno porteño procedería a abrir el camino de sirga valiéndose de desalojos intempestivos y demoliciones inconsensuadas, no mediando –en los primeros casos– ningún tipo de solución habitacional. Como consecuencia, la "transformación de la ribera en un área parquizada" que le había encomendado la Corte Suprema al juez de ejecución tenía como contrapartida el traslado de población vulnerable desde una condición de precariedad habitacional hacia una situación de calle.

Estos efectos que empezaba a dejar entrever la causa Riachuelo, si bien no formaban parte de los objetivos manifiestos planteados por el máximo tribunal ni por el juez de ejecución, sí se fundamentaban en omisiones y metamensajes de los escritos de Armella. Por un lado, en éstos escaseaban directivas a los condenados respecto de los pasos que deberían darse para el cumplimiento de los mandatos. De este modo, el Gobierno de la Ciudad contaba con amplios márgenes de interpretación a la hora de producir políticas que acatasen las órdenes judiciales. Pero por otro lado, las resoluciones sí contaban con definiciones que habilitaban vías de acción o, cuanto menos, las sugerían. Al ordenar la "erradicación total y definitiva de todas las viviendas precarias" y referirse a sus habitantes como "particulares que han avanzado sobre el ámbito del río que deberán deponer su actitud invasora y egoísta", Armella expresaba una oposición abierta entre las tareas de saneamiento y los usos del suelo allí existentes. O, en otras palabras, entre la "recuperación del espacio público" (según lo plantearía el juez en uno de sus textos) y el desarrollo de formas de hábitat popular sobre esas mismas tierras.

Pero las controversias por la fisionomía jurídica del proceso, así como el planteo de tensiones en términos de derechos, no iniciarían sino hasta la intervención de la Defensoría General de la Ciudad. Según describimos, este ente autárquico del Poder Judicial se aboca a la defensa en juicio de población en situación de vulnerabilidad cuyas demandas sean exigibles al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Tal era el caso de los primeros afectados por los desalojos en el flamante camino de sirga, en favor de quienes el organismo interpuso acciones de amparo y presentó numerosos escritos ante la justicia.

Los recursos de la Defensoría se destacaron por denunciar que los pasos dados por el gobierno porteño para liberar el camino de sirga eran violatorios de los derechos de la población afectada. Al afirmar que las políticas implementadas no eran "respetuosas de los derechos humanos" sino que, más bien, incurrían en "malicias", "desprolijidades" e "ilegalidades", el organismo diagnosticaba que las autoridades "contrabandeaban" la intención no manifiesta de desarrollar políticas de vivienda expulsivas.

Amparándose en tratados y pactos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales con estatus constitucional a nivel nacional, la Defensoría reclamaba el cumplimiento del derecho a la vivienda "digna y adecuada" y "todos sus derechos conexos" –esto es, a la educación, la salud y la participación, entre otros–, exigiendo en última instancia que se elaborase un procedimiento de implementación respetuoso de las voluntades de los habitantes de la ribera.

Por otro lado, el organismo de defensa ancló su intervención en el reclamo de que los afectados fuesen reconocidos como actores procesales con capacidad de observar, impugnar e intervenir en la causa. La Corte Suprema no sólo no había reconocido víctimas en su sentencia en términos formales, sino que había construido un sistema recursivo *sui generis* (Maldonado, 2016) que delegaba en un juez federal la ejecución y en un Cuerpo Colegiado la participación de actores de la sociedad civil. En este marco, los millones de habitantes de la cuenca –y especialmente los del camino de sirga, acaso los más directamente afectados por las políticas implementadas– no eran reconocidos por la justicia y todo escrito presentado en su nombre era rechazado.

Para superar el escollo de no poder siquiera acceder al expediente y ser notificada, la Defensoría General de la Ciudad –en su rol de patrocinadora de los afectados– firmó un convenio de cooperación con la Defensoría General de la Nación. Al contar ésta con la capacidad de intervenir en causas federales, se volvió más factible que los escritos fueran aceptados por el juez de ejecución y por ende se generara una capacidad de incidencia en el curso de la causa. No obstante, la recepción de las presentaciones permaneció desde entonces sujeta a la voluntad del magistrado, quien en ocasiones las rechazó de plano y en otras, si bien las denegó en lo formal, en la práctica trasladó las exigencias al gobierno porteño.

En resumen, puede afirmarse que las controversias jurídicas desplegadas a partir de la intervención de la Defensoría General de la Ciudad se destacaron por dos grandes facetas –simultáneas y entrelazadas, pero analíticamente escindibles a los fines de estas conclusiones–.

En primer lugar, aquella signada por la 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 su nueva utilidad "pro ambiental". Si bien esta confrontación se saldaría provisoriamente con el reconocimiento del derecho a la relocalización, permanecería abierta a lo largo de todo el proceso de implementación, ya que la imposición de las reivindicaciones de los afectados –traducidas bajo el paradigma de derechos adoptado por los defensores– estaría subsumida al desarrollo de la conflictividad.

En segundo lugar, las controversias estuvieron caracterizadas por una disputa en torno a la modificación de las reglas procesales, de modo tal que los afectados pudiesen 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. Si bien la firma de un convenio entre la Defensoría General de la Ciudad y su par de la Nación volvió más factible que en la práctica las presentaciones fueran recibidas –y asimismo dotó a los afectados y sus patrocinadores de la posibilidad de acceder al expediente judicial–, su estatus jurídico permaneció sumergido en una zona gris e indeterminada. Las tensiones inherentes a esta ambigüedad se volverían una de las condiciones de posibilidad para que el conflicto desbordase los canales jurídicos y se desplazase hacia otras arenas.

II. La construcción de conflicto social para incidir en una política judicializada

El segundo objetivo que abordó esta tesis fue la caracterización de los conflictos socioterritoriales catalizados por la orden de relocalización en relación a las estrategias llevadas adelante por los afectados y sus defensores. Centrándonos en el caso de la Villa 21-24, en el capítulo 4 vimos que la resolución de Armella despertó en los habitantes de la ribera del Riachuelo sentimientos y representaciones encontradas. Vista como oportunidad para mejorar sus condiciones de vida y a la vez como amenaza a su precario estatus social y habitacional, la perspectiva de abandonar sus hogares y trasladarse a lejanos complejos de vivienda dio lugar a expectativas pero sobre todo reparos y temores respecto de sus implicancias. A partir de ello, los capítulos 5 y 6 nos condujeron a describir las principales demandas esgrimidas por los

afectados y sus patrocinadores ante las autoridades, y con ello se analizaron los modos en que las sostuvieron y buscaron imponer.

Fundamentalmente, nos centramos en cuatro conflictos desatados en el barrio. En primer lugar, aquel que tuvo inicio a raíz de la operación de trazado del camino de sirga y, con ello, de relevamiento de sus habitantes –lo cual conformaría la frontera entre los afectados y no afectados–. Según vimos, la falta de certezas respecto de las consecuencias de ser censado, así como las arbitrariedades técnicas a las que potencialmente daba lugar la intrincada topografía de la ribera, devinieron en negociaciones *in situ* al momento de la demarcación. Para la población de la ribera y sus patrocinadores, la clave que permitiría hacerse de las mejores condiciones de negociación a futuro era la realización de un trazado lo más amplio posible. En otras palabras, contar con una línea mayor a 35 metros no sólo otorgaría un margen de maniobra para el tratamiento de los casos individuales (por ejemplo, por medio del intercambio de viviendas), sino que habilitaría el reclamo de soluciones en materia de infraestructura para una base poblacional mayor que la directamente afectada por las demoliciones.

En segundo lugar, abordamos el conflicto por la definición de criterios de prioridad para la sustanciación de las relocalizaciones. Dado que las mismas se realizarían en etapas –conforme finalizara la construcción de los complejos de vivienda–, se abría un interrogante respecto de quiénes serían los primeros en ser trasladados. Aquí, según analizamos, se contrapusieron dos posturas. Por un lado, la del IVC, que bregaba por iniciar por una zona adyacente a uno de los límites de la villa, de modo tal de prolongar físicamente el camino de sirga ya construido y evitar las complicaciones técnicas que podría suponer demoler áreas de más difícil acceso. Por otro lado, la de los afectados y sus defensores, que sostuvieron a su vez dos propuestas diferentes: relocalizar a las personas en situación de riesgo de salud particularmente urgente (los denominados "casos prioritarios") e iniciar por el "centro del meandro", la zona del camino de sirga que presentaba la mayor precariedad habitacional. Finalmente, el IVC cedió ante los reclamos y procedió a efectuar la primera relocalización combinando los dos criterios exigidos por los afectados.

En tercer lugar, se analizó el conflicto desatado por la calidad constructiva del Complejo Urbano "Padre Mugica" que estaba previsto para la mudanza de los afectados –y al cual fueron relocalizados los primeros 108 de ellos–. Luego de alarmantes informes periodísticos, protestas de sus primeros habitantes y relevamientos realizados por arquitectos de la Defensoría General de la Ciudad, se volvió un eje de reclamo no sólo el estado material de las viviendas, sino

también sus condiciones en materia de seguridad, limpieza de los espacios comunes y accesibilidad, entre otros problemas detectados. El organismo de defensa reclamaría por medio de escritos a la justicia que el complejo no garantizaba "el desarrollo de una vida digna", denunciando que, en definitiva, relocalizar era más que "trasladar a una familia de un barrio a otro", y que una vivienda no consistía solamente en "cuatro paredes y un techo". Este conflicto acabaría traduciéndose en reclamos por parte de los afectados de que los conjuntos habitacionales por venir –aquellos cuya concreción aún se hallaba pendiente– fueran construidos con técnicas que aseguraran una mayor calidad. Pero al mismo tiempo, al señalar que el gobierno debía procurar la disponibilidad de vacantes escolares, atención sanitaria, seguridad y servicios como el transporte, contribuyó a cristalizar bajo el paraguas de un mismo reclamo que las relocalizaciones debían garantizar todos los "derechos conexos" al derecho a la vivienda.

En cuarto lugar, la tesis abordó una de las demandas de mayor centralidad en el repertorio de reclamos de los afectados: la ubicación de los futuros complejos de vivienda. Para los habitantes del camino de sirga, el problema no consistía solamente en que se mejorasen las condiciones de las escasas viviendas que ya estaban previstas para ellos, sino a dónde serían trasladados los que aún aguardaban su relocalización. Permanecer en su área de residencia, y evitar así una pérdida absoluta de los dispositivos de contención social que existían en la Villa 21-24 y eran cruciales para el sostenimiento de sus formas de vida, se volvía una necesidad indeclinable. En este sentido, el reclamo de que el IVC respetase lo que dieron por llamar el "perímetro" cobró suma relevancia entre sus reivindicaciones. Gracias a un relevamiento de terrenos realizado por ellos mismos en las zonas aledañas a su barrio, movilizaciones al organismo de vivienda y la presentación de sus propuestas en las mesas de trabajo, lograron finalmente que los siguientes complejos se construyeran en las cercanías de sus hogares.

Según vimos a partir del capítulo 5, desde el mismo momento en que el IVC comenzó a realizar las primeras tareas en pos del cumplimiento de la resolución de Armella, los afectados convocaron a un conjunto de actores judiciales y barriales. Entre ellos, hemos destacado a la ya mencionada Defensoría General de la Ciudad, la Asesoría Tutelar (a cargo de la defensa de niños, adolescentes y personas con padecimientos mentales por medio del litigio contra el gobierno porteño), y la Fundación Temas (una organización no gubernamental con una larga trayectoria de trabajo social en la villa). Analizamos que en conjunto con ellos –gracias a su asesoramiento y patrocinio– crearon un cuerpo de delegados y comenzaron a delinear

estrategias que combinaron la utilización de los recursos propios de los litigios con vías de acción política ajenas a las reglas del mundo jurídico.

En el vínculo construido entre estos actores, que podría definirse como una *alianza estratégica*, la adopción por parte de los defensores de un abordaje territorial-presencial fue una condición ineludible para el sostenimiento de las demandas de los afectados. Por un lado, aquellos ejercieron un rol coordinador en las asambleas y de formación entre los vecinos. En la medida en que el conflicto estaba signado por una primacía del lenguaje jurídico y las reglas procedimentales de la justicia, los abogados asumían un papel de intermediación entre las lógicas y códigos del barrio con aquellos de los tribunales y los expedientes.

Por otro lado, los integrantes de la Defensoría requerían la consolidación del cuerpo de delegados para legitimar su estrategia jurídica de no actuar como representantes de una sumatoria de individualidades (esto es, cada uno de los habitantes del camino de sirga a quienes le brindaban formalmente patrocinio) sino de un colectivo de afectados, entendido como grupo cuya entidad política podría contribuir a tener una mayor probabilidad de éxito en el plano jurídico.

En resumen, dado que la causa en cuestión presentaba el mencionado dilema de la inexistencia formal de los afectados como actores procesales, los desafíos suscitados durante la territorialización de la sentencia estuvieron signados por la construcción de un conflicto social y político a la par del desarrollo de medidas en el plano judicial. La imposibilidad de formar parte del expediente, así como el bajo nivel de coacción de las resoluciones del juez sobre el IVC, angostaban la potencialidad de los recursos jurídicos y conducían a explorar la apelación a vías alternativas. Así, como ilustra con elocuencia el caso del "perímetro", la instalación e impulso de las demandas de los afectados dependía 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 IVC donde realizar reclamos directos hacia él fueron canales imprescindibles para la tramitación del proceso de relocalizaciones.

III. Tensiones entre actores e institucionalización de los procesos de implementación: los múltiples focos de producción de políticas

El tercer objetivo de esta tesis consistió en establecer las cualidades, los límites y las potencialidades de los dispositivos y mecanismos creados por el gobierno porteño para dar

cumplimiento a la orden judicial –y, en vías de ello, lidiar con el conflicto–. En vías de alcanzar ese propósito, el capítulo 6 examinó las formas en que el proceso de relocalizaciones se institucionalizó, generándose ámbitos de interacción formalizados, procedimientos estandarizados y reglas de implementación. Desde otro punto de vista, esta tarea implicó analizar las transformaciones del conflicto –es decir, de la ruta hacia el cumplimiento de la resolución judicial– en la medida en que éste se articuló con la agenda política del gobierno, sus lógicas institucionales y burocráticas, y diversos canales más o menos estatalizados.

En primer lugar, se destacó la institucionalización de una instancia de representación de los habitantes del camino de sirga. El cuerpo de delegados, creado a partir de un acta constitutiva de la mano de la Defensoría General de la Ciudad, habilitó la posibilidad de generar un colectivo de afectados con capacidad de enfrentar las instancias judiciales y políticas desde una posición de fuerza que permitiese superar la sumatoria de casos individuales.

En segundo lugar, nos detuvimos en la conformación de las "mesas de trabajo" en el seno del IVC. Este espacio, que se volvió el ámbito privilegiado para la negociación entre los actores involucrados en la implementación de las políticas de relocalización, contó no obstante con una institucionalidad frágil: su reglamento de funcionamiento, tal como fue propuesto por las autoridades, no fue aceptado por los afectados; y sus alcances en materia de decisión, información y resolución de controversias estuvieron sujetos a la capacidad de aquellos de construir posiciones de negociación más favorables a través de otras vías.

La puesta en foco de las mesas de trabajo permitió, a su vez, discernir dos cualidades relevantes a los fines del objetivo en cuestión. Por un lado, que instancias de participación y deliberación como ésta no fueron producto de la iniciativa de la justicia ni del gobierno en su carácter de condenado, sino del conflicto tal como fue impulsado por los actores afectados por la orden de relocalización. En este marco, nos referimos a su conformación como un proceso de "institucionalización desde abajo", debido a que fue el propio conflicto el dinamizador de procedimientos de implementación de los mandatos del juez.

Por otro lado, vimos que las mesas de trabajo –entendidas como ámbito institucionalizado al cual se desplazó el conflicto– no implicaron un agotamiento de otros canales, tales como los recursos judiciales o la movilización social, sino que más bien los dotaron de nuevos usos y potencialidades.

Con relación a este punto, analizamos en tercer lugar el derrotero de la demanda del "perímetro", entendida como resignificación y rezonificación del territorio (Melé, 2008) de acuerdo a las expectativas y voluntades de los afectados por las políticas de relocalización. Al delimitar las fronteras más allá de las cuales no aceptarían ser trasladados y realizar un relevamiento de terrenos cercanos a la villa potencialmente aptos para la construcción de complejos de vivienda, los habitantes del camino de sirga dieron inicio a un conflicto que circuló por canales como la movilización y la difusión en medios de comunicación masivos. En particular, subrayamos el ingreso del conflicto al ámbito de la Legislatura como otro momento relevante de institucionalización: señalamos cómo allí se sancionó un proyecto de ley que estableció los cambios normativos necesarios para que fuese posible conceder las exigencias de los afectados.

La atención brindada a la demanda del perímetro permitió reconocer las formas en que se imbricaron los canales políticos y jurídicos, así como los modos en que el conflicto trazó un recorrido por vías en mayor o menor medida institucionalizadas según su potencialidad en materia de satisfacción de los reclamos de los afectados. Tal como se destacó, cuando las mesas de trabajo demostraron sus límites para la tramitación del conflicto, éste se desplazó hacia instancias de medición de fuerzas ligadas a la demostración de las capacidades organizativas del colectivo de activistas. El hecho de que la institucionalización del proceso no haya tenido como corolario la eliminación de las facetas conflictivas y no institucionales del problema pone de relieve los modos en que se entrelazaron momentos de negociación y participación con otros de tensión y movilización.

En cuarto lugar, se examinó el desarrollo de mecanismos de implementación en el seno del organismo de vivienda encargado de llevar adelante el cumplimiento de la sentencia. En función de ello, analizamos el desempeño de los integrantes del equipo territorial del IVC, cuyas iniciativas tuvieron efectos transformadores sobre el proceso. En particular, nos detuvimos en la elaboración de un protocolo que tenía como fin establecer los procedimientos necesarios para llevar adelante políticas de relocalización involuntaria de personas. Por medio de este texto, el equipo en cuestión institucionalizaba prácticas hasta entonces inexistentes o bien que eran realizadas *ad hoc* gracias al aprovechamiento de los márgenes de libertad propios del trabajo en el territorio y la escasa erogación presupuestaria que requerían sus iniciativas.

Aunque este protocolo no tenía carácter vinculante, el hecho de que condensase derechos reclamados y conquistas alcanzadas a lo largo del conflicto lo volvería una fuente argumental

por parte de los defensores públicos para impugnar eventuales decisiones, medidas y omisiones del IVC en base a sus propios reglamentos internos. En definitiva, este texto sintetizaba bajo la forma de mecanismos formalizados de actuación un conjunto de modos de intervención que hasta entonces dependían de las voluntades del equipo territorial y las presiones de los afectados y sus patrocinadores.

Finalmente, analizamos el accionar del IVC desde el punto de vista de sus autoridades políticas y los modos en que las tareas de relocalización se insertaban en las políticas y agenda del gobierno porteño –especialmente en materia de vivienda–. Para ello, se describió cómo a partir de los años 2015-2016 inició una dinamización del proceso, caracterizada por la puesta en marcha de obras hasta entonces largamente retrasadas, el reemplazo definitivo del "método rápido" de construcción por el "tradicional" y el inicio de los procesos de expropiación de los terrenos pendientes al interior del perímetro. Y aunque aún la cantidad de relocalizaciones efectuadas no haya variado sustancialmente, se redujeron ciertos márgenes de incertidumbre hasta entonces presentes, generándose previsibilidades a un conflicto que parecía extenderse indeterminadamente.

En este cuadro, la clave de lectura propuesta se orientó por la pregunta sobre la existencia de una relación entre esta nueva etapa y los cambios en la política hacia las villas en la ciudad de Buenos Aires, caracterizados por la adopción e impulso de proyectos de urbanización y un incremento de recursos en la función vivienda del presupuesto local. Según se concluyó, ha existido efectivamente una correspondencia entre el proceso analizado en esta tesis y una nueva orientación gubernamental hacia la cuestión sociohabitacional, lo cual abre interrogantes respecto de la influencia de los cambios en las agendas y prioridades políticas sobre el destino de los conflictos judicializados.

Cierto es que lo que un defensor describió como una nueva "dinámica de gestión" (es decir, un cambio en el funcionamiento del proceso de implementación) no respondió a una revitalización de la causa Riachuelo –que más bien permanece en un prolongado letargo– ni a nuevas capacidades aleccionadoras del juzgado de ejecución –que ha mostrado aptitudes limitadas de hacer cumplir una orden que data del año 2010–. Por lo contrario, este hecho requiere reflexionar sobre los límites y alcances del conflicto y la justicia en la producción de las políticas de relocalización y los modos en que éstas se supeditan a las definiciones institucionales marco del gobierno condenado.

En resumen, puede concluirse que la definición cualitativa de la ruta de implementación de las relocalizaciones estuvo fundamentalmente signada por las presiones generadas por los actores: tanto los destinatarios de la política –y sus defensores– como los operadores técnicos del IVC. Asimismo, la etapa de mayor aceleración en la implementación dio cuenta de un "efecto derrame" de las nuevas directivas sociohabitacionales sobre esta política judicializada. En cualquier caso, la institucionalización no obedeció a indicaciones de la justicia ni a planificaciones premeditadas sino a la dinámica propia del conflicto entre los múltiples actores involucrados.

IV. Reflexiones sobre la judicialización, la política y la conflictividad

En estas últimas páginas realizaré unas breves reflexiones acerca del proceso de implementación de las relocalizaciones desde el punto de vista de los aportes que puede brindar a los debates acerca de la relación entre judicialización, política y conflicto. Si, retomando la tipología de Abramovich (2005) presentada en el primer capítulo, encuadramos este caso como uno de aquellos en los que la justicia identifica un derecho vulnerado y ordena a otras ramas del Estado –sobre todo la ejecutiva– a que implemente políticas remediadoras, pueden señalarse aquí un conjunto de observaciones sobre los efectos de estas decisiones judiciales en relación a su capacidad de clausurar cuestiones definidas como problemáticas.

Deben destacarse, en primer lugar, los claroscuros del rol de la justicia de acuerdo a las pretensiones de transformación política de sus sentencias activistas. Recordemos que la resolución dictada por el juez Armella respondía a un proceso judicial más amplio que pretendía solucionar daños de larga data a la cuenca Matanza-Riachuelo y reparar, de este modo, una violación estructural al derecho al ambiente sano. La orden de abrir el camino de sirga resultaba, a este propósito, una vía para facilitar el saneamiento y simultáneamente resguardar a la población más expuesta al río –entendido como foco de contaminación por antonomasia–.

Sin embargo, el curso de implementación de sus mandatos acabó abriendo una multiplicidad de conflictos. Y en este sentido, lejos estuvo la orden de relocalización de clausurar un problema, sino que más bien catalizó otros nuevos de alcances imprevistos. Al tensionar las ambigüedades inherentes a la posición social de los villeros como habitantes de la ciudad (según vimos en el capítulo 4), abrió un proceso que colocó sobre la mesa la capacidad de aquellos de realizar demandas en términos de derechos a las autoridades gubernamentales (Delamata, 2016). En el

ínterin, los sucesos acontecidos a partir de que se dictara la resolución judicial expresaron un alejamiento entre el objetivo social marco de la causa –que apuntaba a "mejorar la calidad de vida"– y los sentidos sobre la vida en la ciudad y los usos del suelo preexistentes.

En esta clave, puede subrayarse la importancia de atender a los efectos no deseados que emergen en aquel espacio indeterminado donde un problema planteado en clave judicial se traduce hacia una lógica de política pública. Pero además, debe destacarse la capacidad de generación de conflicto que se esconde detrás de las aspiraciones resolutorias de las sentencias activistas formuladas en los tribunales. Como habíamos señalado al inicio de esta tesis, éstas no deben entenderse como punto de fuga en el cual converge –y se clausura– un proceso de construcción de un asunto problemático, sino como prisma con capacidad de elaborar problemas y lanzarlos hacia terrenos sociales y políticos bajo nuevas formas.

Asimismo, resulta de interés mencionar los cambios y tensiones que generó el proceso de implementación en el problema tal como 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.

Pero estos debates impulsados por los defensores –centrados en la instalación de los derechos económicos, sociales y culturales como eje organizador del proceso judicial– no fueron el único factor en convertir el proceso en una discusión sobre la vivienda y sus "derechos conexos". Más bien, la propia implementación suscitó conflictos territoriales e insertó al problema en la agenda de políticas habitacionales. Por ende, no puede sino resaltarse dos reflexiones. Por un lado, que el proceso de traducción de la sentencia en un problema de política pública evidenció el desarrollo de una contradicción entre el derecho al ambiente –tal como fue interpretado y puesto en práctica por la resolución activista del juez Armella– y el derecho a la vivienda –según fue exigido por los defensores públicos y los afectados–. En otros términos, podría afirmarse también que el derecho al ambiente fue implícitamente resignificado por los habitantes del camino de sirga en clave social, en reminiscencia con los movimientos de justicia ambiental que denuncian la asociación entre desigualdad y peligro ambiental (Harvey, 2009). En cualquier caso, los argumentos ambientales que estructuraron el proceso judicial tuvieron como efecto

material indirecto (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2015) un corrimiento geográfico de la población en mayor condición de vulnerabilidad de la ciudad. Como advierte Azuela (2016: 13), la ambivalencia de las normas jurídicas contraría las expectativas dominantes sobre el derecho, según las cuales la "consagración" de un derecho y su justiciabilidad bastan para producir determinado efecto sobre la sociedad. Por lo contrario, todos los corpus legales pueden contribuir a la producción de efectos sociales no previstos en el momento de su expedición.

Por otro lado, el proceso de implementación habilita una reflexión sobre cómo la judicialización, además de tener la capacidad de reencuadrar los conflictos cuando éstos se trasladan al ámbito de la justicia, refiere también a un fenómeno inverso: la transformación de los modos de tratamiento de los conflictos cuando los términos judiciales se traducen en clave política. Dicho de otro modo, si cuando un conflicto es llevado al terreno del derecho comienzan a operar en él las relaciones de poder propias del campo jurídico –atravesando así una transformación importante por el solo hecho de que intervienen en él abogados y jueces como actores principales (Azuela, 2014)–, también es cierto lo contrario: que cuando un problema construido en términos jurídicos es llevado al terreno de las políticas públicas, comienzan a operar en él las relaciones de poder propias de los focos de producción de la acción pública.

Esta tesis evidenció a su vez el potencial de transformación territorial con el que cuentan las sentencias activistas, una dimensión no lo suficientemente analizada en la literatura sobre judicialización. En áreas urbanas como la ribera del Riachuelo, donde se solapan distintas formas de tenencia y propiedad, así como diversos usos, actividades, legalidades y jurisdicciones, la capacidad del poder político de llevar a cabo reordenamientos integrales está supeditada a entramados jurídicos superpuestos y la potestad de cada uno de los actores afectados de apelar al litigio en defensa de sus propios intereses. En este cuadro, la acción pública impulsada por los tribunales –en su doble rol de administrador del derecho y productor de políticas– cuenta con una legitimidad que la dota de un mayor poder de intervención, volviéndose posible aquello que por mera decisión política podría parecer inviable.

De igual modo, merecen atención las limitaciones de la justicia en llevar adelante la ejecución de sentencias activistas de forma sostenida. En el proceso analizado, los primeros años a cargo del juez Armella se destacaron por una marcada predisposición a generar avances que tuvieron como contracara fuertes tensiones con el Poder Ejecutivo –el condenado–, los actores territoriales –los afectados– y los operadores jurídicos que pujaban por ingresar al litigio –los defensores–. Pero incluso así (y más aún en los años venideros), las inercias burocráticas, la

ausencia de interés político por parte del gobierno en llevar adelante los mandatos, las resistencias de los habitantes del camino de sirga y la pérdida de dinamismo de la causa Riachuelo en general replegaron paulatinamente a la justicia a un rol arbitral, diferenciado de las pretensiones de conducción con las que contó en los inicios. En otras palabras, el foco del proceso –tal como se procuró reflejar en el recorrido narrativo de la tesis– se desplazó de los tribunales hacia los territorios y las instituciones, ciñéndose el juez a homologar o invalidar los pasos de la implementación, sin capacidad o motivación de establecer plazos de cumplimiento y recuperar su papel rector. Cabe preguntarse entonces cuáles son las condiciones de posibilidad para el cumplimiento de las resoluciones activistas una vez que parten de los tribunales e ingresan en el terreno de la producción de políticas.

En relación con esto, la tesis permitió iluminar el rol productivo de los conflictos en la generación de institucionalidad en los procesos de implementación. A diferencia de la causa Riachuelo, que había dado lugar a la constitución de nuevas entidades (como la Acumar) y la formulación de programas de políticas con una inserción y priorización definida en la estructura estatal, en nuestro caso las políticas –carentes de un impulso decisivo por parte de la justicia– fueron ejecutadas *ad hoc* entre la reticencia del gobierno y las demandas de los afectados. Aquí, fueron iniciativas tomadas tanto dentro como fuera del organismo de vivienda –pero no por la justicia ni por las autoridades políticas– las que formalizaron, estandarizaron y establecieron márgenes de previsibilidad al proceso de relocalizaciones. Puede afirmarse, en este marco, que sentencias activistas como ésta se caracterizan por su capacidad de transformar los conflictos, pero también que los conflictos son construidos por los actores para transformar las sentencias y condicionar las rutas de ejecución. Las disputas por el reordenamiento del proceso en torno al respeto de los derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes del camino de sirga son apenas un ejemplo de las retroalimentaciones y tensiones permanentes entre las resoluciones judiciales activistas y la conflictividad.

Cabe destacar, por último, tres líneas de indagación que se desprenden de esta tesis y resultan de interés para el enriquecimiento del estudio de las articulaciones entre lo social, lo político-institucional y lo jurídico en conflictos signados por el activismo judicial.

En primer lugar, una aproximación a las prácticas institucionales de los organismos de defensa pública, particularmente la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Esta entidad se ha vuelto un engranaje clave en la judicialización de numerosos conflictos en la ciudad de Buenos Aires y expresa de forma privilegiada el reposicionamiento social del derecho y la

justicia. Como se pudo observar en esta investigación, su intervención facilita la exigencia de derechos, logra alterar el curso de políticas públicas y contribuye a cambios en la fisionomía de la propia conflictividad. Sin embargo, es preciso profundizar el análisis de su rol institucional, colocando el foco en sus estrategias, ámbitos de injerencia y los efectos de sus acciones sobre las políticas gubernamentales y la justiciabilidad de los derechos.

En segundo lugar, los recientes cambios en las políticas sociohabitacionales en la ciudad de Buenos Aires abren un campo fértil para examinar las transformaciones en la judicialización de las demandas villeras. Si hasta recientemente subyacía una puja por el propio reconocimiento de las villas como forma de hábitat popular legítimo, resulta de interés indagar en cómo se reconvierten los procesos judiciales una vez que los actores en disputa arriban a consensos sobre la necesidad de dar lugar a la urbanización de estos barrios, y cuál es el rol que desempeñan los derechos económicos, sociales y culturales en las argumentaciones jurídicas. Asimismo, cabe preguntarse en qué medida los debates en torno a los procesos de urbanización se anclan en discursos, argumentos y reivindicaciones ambientales, y si acaso se desarrollan tensiones entre el derecho a la vivienda y el derecho al ambiente en las interacciones entre los actores barriales, los defensores y las agencias gubernamentales.

Finalmente, esta tesis abre interrogantes respecto de las representaciones y capitales en juego en el seno de los tribunales que llevan adelante causas activistas. Sea por litigios estructurales que apuntan a reparar derechos dañados o fenómenos de *lawfare* que ponen en cuestión las fronteras de lo democrático, el creciente involucramiento de la justicia en asuntos políticos requiere dar lugar a más investigaciones que se adentren en este campo de instituciones y actores, procurando indagar en cómo éstos perciben los efectos de sus prácticas jurídicas y asimismo explorar las redes existentes entre ellos y otros protagonistas del activismo judicial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abdo Ferez, C. (2013) "La política y la juristocracia", en *Revista Sociedad*, nº 33, pp. 51-72.

Abduca, L. (2008) "Sociogénesis de las villas de la ciudad de Buenos Aires". Ponencia presentada en las *V Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Aboy Carlés, G. (2001) *Las dos fronteras de la democracia: La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones – Editorial Fundación Ross.

Abramovich, V. (2005) "Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política", en *Estudios socio-jurídicos*, nº 9, pp. 9-33.

Abramovich, V. y L. Pautassi (2008) "El derecho a la salud en los tribunales. Algunos efectos del activismo judicial sobre el sistema de salud en Argentina", en *Revista de salud colectiva*, vol. 4, pp. 261-282.

Abrams, P. (1988) "Notes on the difficulty of studying the State", en *Journal of historical sociology*, n°1 (1), pp. 58-89.

Álvarez Ruiz, F. (2016) *Comunidad y emancipación en la obra de Boaventura de Sousa Santos.* Tesis para optar por el título de Magíster en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Anderson, C. W. (1988) "Political judgement and policy analysis", en *Public administration quarterly*, vol. 11, nº 4, pp. 439-462.

Annunziata, R. (2013) "Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos en Rosario y Morón", en *Nueva sociedad*, nº 243, pp. 119-130.

Arcidiácono, P. (2018) "Distinguir donde la ley no distingue. Prácticas burocráticas y actuación judicial en torno al sistema de Asignaciones Familiares em contextos de encierro", en *Estudios sociales*, vol. 54, pp. 221-242.

Arcidiácono, P. y G. Gamallo (2011) "Política social y judicialización de los derechos sociales", en: *Temas y debates*, año 15, jul–dic. pp. 65–85.

---------- (2014) "Entre la confrontación y la funcionalidad: Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la ciudad de Buenos Aires", en Pautassi, L. (dir.) *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal.* Buenos Aires: Biblos.

Arqueros Mejica, S. *et al.* (2011) "Apuntes sobre la cuestión villera", en *Herramienta. Revista de debate y crítica marxista*, nº 48.

Austin, J. L. (1975) *How to do things with words*. Cambridge: Harvard University Press.

Auyero, J. (2007) *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

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

Axat, J. *et al.* (2003) "La judicialización de la protesta social", en Moras *et al.*, *La criminalización de la protesta social*. La Plata: La Grieta Ediciones.

Aydın-Çakır, A. (2014) "Judicialization of politics by elected politicians: the theory of strategic litigation", en *Political Research Quarterly*, 67(3), pp. 489-503.

Azuela, A. (2006). Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental. México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) y Editorial Fontamara.

---------- (2014) "Introducción", en Azuela, A. y M. C. Cancino (eds.) *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. México: PAOT-IRGLUS.

---------- (2016) "Introducción. Una especie de neorrealismo jurídico", en Azuela, A. (coord.) *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México.

---------- (2018) "Prólogo", en Corti, H. y J. Borja *Derecho a la ciudad: conquista política y renovación jurídica*. Buenos Aires: Jusbaires Editorial.

Azuela, A., P. Melé, y V. Ugalde (2015) "Conflits de proximité et rapport(s) au(x) droit(s). Développement durable et territoires", en *Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 6(1).

Azuela, A., y N. Cosacov (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", en *EURE (Santiago)*, *39*(118), 149-172.

Baer, L. y M. Kauw (2016) "Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires y su contexto metropolitano entre 2003 y 2013", en *EURE (Santiago)*, vol. 42, nº 126.

Balardini, L. y L. Royo (2012) "La exigibilidad del derecho a la Vivienda y el uso de indicadores para su monitoreo. Las relocalizaciones en la Cuenca Matanza Riachuelo", en Pautassi, L. y G. Gamallo (comps) *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Balbi, F. (2010) "Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado", en *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, año 3, nº 3, pp. 171-179.

Bañuelos, C., G. Mera y M. C. Rodríguez (2008), "Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad de Buenos Aires", en Herzer, H. (org.) *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Barrera, L. (2012) *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Bartolomé, L. (comp.) (1985) *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas*. Buenos Aires: Ediciones del IDES.

Basabe-Serrano, S. (2012) "Judges without robes and judicial voting in contexts of institutional instability: the case of Ecuador's Constitutional Court, 1999–2007", en *Journal of Latin American Studies*, 44(1), pp. 127-161.

Beck, U. (1998) *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Paidós ibérica

Bercovich, L. y G. Maurino (eds.) (2013) *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires: algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: Eudeba

Beresford P. (2002) "User involvement in Research and Evaluation: Liberation or Regulation?", en *Social policy and society*, 1-2, pp. 95-105.

Berger, P. y T. Luckmann (1968) *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu

Bermúdez, A., V. Carmona Barrenechea y L. Royo (2014) "Judicialización de la política habitacional de la ciudad de Buenos Aires: entre la multiplicidad de programas y la escasez de resultados", en Pautassi, L. (dir.) *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos.

Berney, B. (2000) "Round and round it goes: the epidemiology of childhood lead poisoning, 1950-1990", en *The Milbank Quarterly*, vol. 71, nº 1, pp. 3-39.

Bertranou, J. (2014) "Capacidad estatal y judicialización de derechos sociales: teoría y estrategia metodológica para su investigación", en Pautassi, L. (dir.) *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal.* Buenos Aires: Biblos.

---------- (2015) "Estatalidad efectiva: Reflexiones sobre el estado a partir de los aportes de Guillermo O'Donnell", en *Temas y Debates*, nº 29, pp. 33-51.

Bestard, A. M., y L. Royo (2012) "El derecho a la vivienda y las políticas públicas de la CABA: una tensión insuperable". Ponencia presentada en las *III Jornadas de Jóvenes Investigadoras/es en Derecho y Ciencias Sociales*. Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja", Facultad de Derecho, UBA.

Bevort, A. (2002) *Pour une démocratie participative*. Paris: Presses de Sciences Po.

Biehl, J., J. J. Amon, M. P. Socal y A. Petryna (2012) "Between the court and the clinic: lawsuits for medicines and the right to health in Brazil", en *Health Hum Rights*, *14*(1), pp. 36-52.

Bienheim Barriguete, C. M. de (2007) "El problema de la exigibilidad de los derechos sociales", en *Ius. Revista jurídica*, año 7, nº 26.

Blondiaux, L. (2008) "Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique?", en *Raisons politiques*, (2), pp. 131-147

Bobbio, L., y P. Melé (2015) "Introduction. Les relations paradoxales entre conflit et participation", en *Participations*, (3), pp. 7-33.

Bohoslavsky, E. y G. Soprano (2010) *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina, desde 1880 hasta la actualidad*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Boltanski, L., y E. Chiapello (2002) *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Ediciones Akal.

Bourdieu, P. (1986) "The force of law: Toward a sociology of the juridical field", en *Hastings LJ*, *38*, 805.

---------- (2014) *Sobre el Estado: Cursos en el Collége de france (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama.

Bourgois, P. (2010) *En busca de respeto. Vendiendo crack en Harlem*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Brinks, D. M. y V. Gauri (2014) "The law's majestic equality? The distributive impact of judicializing social and economic rights", en *Perspectives on Politics*, 12(2), pp. 375-393.

Bryant, R. y S. Bailey (1997) *Third world political ecology*. Londres: Routledge.

Cafferatta, N. A. (2009) "Sentencia colectiva ambiental en el caso Riachuelo", en *J. A.*, Fascículo 8, III, p. 68.

Caggiano S. *et al.* (2012) *Racismo, violencia y política: pensar el Indoamericano, dos años después*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Callon, M. (1986) "Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", en *L'année sociologique*, *36*, pp. 169-208.

Campbell, J. (2004) *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press.

Carbonell, M. (ed.) (2007) *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos.* Madrid: Trotta-UNAM.

Cardinaux, N., L. Clérico, M. M. Aldao y L. Ronconi (2012) "Hacia la reconstrucción de un perfil de juez/a permeables a las demandas de identidad de género: el caso del contencioso administrativo tributario de la ciudad de Buenos Aires", en *Ambiente jurídico*, (14), pp. 16-35.

Carlet, F. (2015) "Advocacia Popular: práticas jurídicas contra-hegemônicas no acesso ao direito e à justiça no Brasil", en *Revista Direito E Práxis*, vol. 6, nº 10.

Carman, M. (2017) *Las fronteras de lo humano. Cuando la vida humana pierde valor y la vida animal se dignifica*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Castañeda, V. *et al.* (2012) *El barrio obrero conocido como Villa 21-24 y Zavaleta. Una historia de dificultades, luchas y conquistas.* Buenos Aires: Espacio Memoria y Derechos Humanos.

Cefaï, D. (1996) "La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques", en *Réseaux*, vol. 14, nº 75, pp. 43-66.

---------- (2016) “Publics, problèmes publics, arènes publiques…: Que nous apprend le pragmatisme ?”, en *Questions de communication*, 30, (2), pp. 25-64.

Chama, M. (2006) “Peronización y radicalización de grupos de abogados en los años ‘60 y principios de los ‘70”, en *Cuestiones de sociología. Revista de estudios sociales*, nº 3.

Chateauraynaud, F. (2009) “Des disputes ordinaires à la violence politique. L’analyse des controverses et la sociologie des conflits”, en Bourquin, L. y P. Hamon (dirs.) *Types de conflits et formes de politisation.*

Chorev, N. (2005) “The institutional project of neo-liberal globalism: the case of the WTO”, en *Theory and Society*, 34(3), pp. 317-355.

Cobb, R., J. K. Ross y M. H. Ross (1976) “Agenda building as a comparative political process”, en *The American political science review*, vol. 70, nº 1, pp. 126-138.

Cohen, A. P. y J. L. Comaroff (1976) “The management of meaning: on the phenomenology of political transactions”, en B. Kapferer (ed.) *Transaction and meaning: directions in the anthropology of exchange and symbolic behavior*. Philadelphia: ISHI.

Commaille, J. y L. Dumoulin (2009) “Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la «judiciarisation»”, en *L'Année sociologique*, 59(1), pp. 63-107.

Conaghan, C. M. (2012) “Prosecuting presidents: The politics within Ecuador's corruption cases”, en *Journal of Latin American Studies*, 44(4), pp. 649-678.

Coser, L. A. (1970) *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Buenos Aires: Amorrortu.

Couso, J. (2004) “Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política”, en *Revista de ciencia política (Santiago)*, 24(2), pp. 29-48.

---------- (2005) “The judicialization of Chilean politics: The rights revolution that never was”, en Sieder, R., L. Schjolden y A. Angell (eds.) *The Judicialization of Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Cravino, M. C. (2006) *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana.* Buenos Aires: Ediciones UNGS.

---------- (2012) “Informalidad y política urbana en Buenos Aires: el retorno de viejas prácticas”, en *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, 11(61), pp. 11-25. Disponible en http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/44898 [30/06/2014].

---------- (2016) “Poder judicial y ocupaciones de suelo en Buenos Aires”, en *Revista Direito e Práxis*, 7(14), pp. 454-491.

---------- (2018) “Urbanismo social en los procesos de urbanización de villas de la ciudad de Buenos Aires (2015-2018): deconstruyendo los discursos y prácticas”, en *Voces en el fénix,* nº 71, pp. 64-71.

Cravino, M. C. y M. L. González Carvajal (2012) "Criterios de asignación de viviendas y construcción de legitimidades en la implementación de programas de urbanización de asentamientos informales en el Gran Buenos Aires", en *Quid 16*, nº 2, pp. 154-173.

Cuéllar Vázquez, A. (2014) "La práctica judicial vista desde la sociología. Hacia la construcción del campo jurídico", en Azuela, A. y M. A. Cancino (coords.) *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*, México: PAOT-IRGLUS.

Davies, G. (2012) "Activism relocated. The self-restraint of the European Court of Justice in its national context", en *Journal of European Public Policy*, 19(1), pp. 76-91.

De Stefano, J. S. (2012) *Acceso a la justicia. Análisis y perspectivas de los nuevos desafíos.* Buenos Aires: Eudeba.

Dearlove, J. (1973) *The Politics of Policy in Local Government.* Cambridge: Cambridge University Press.

Delamata, G. (2013) "Amanecer y progreso de un repertorio social activista de derechos bajo la democracia recuperada", en *Revista SAAP*, vol. 7, nº 2, pp. 307-315.

---------- (2016) "Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires", en *Revista Direito e Práxis*, 7(14).

Delamata, G., A. Sehtman y M. V. Ricciardi (2014) "Más allá de los estrados… Activismo judicial y repertorios de acción villera en la ciudad de Buenos Aires", en Pautassi, L. (dir.) *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos.

Demoy, M. B., P. Yacovino, R. Olejarczyk, D. Swistun, N. Campos y V. Lekerman (2016) "Articulación entre la academia y la gestión pública. Reflexiones sobre la experiencia en procesos de relocalización involuntaria de población". Ponencia presentada en *Congreso internacional Contested_Cities.* Disponible en: https://bit.ly/2iAv8FL [Fecha de consulta: 08/10/2018].

Dezalay, Y. y M. Rask Madsen (2012) "The force of law and lawyers: Pierre Bourdieu and the reflexive sociology of law", en *Annual review of law and social science*, nº 8, pp. 433-452.

Di Méo, G. (1998) *Géographie sociale et territoires.* Paris: Nathan.

Di Pace, M., P. Cichero y P. Perelman (1992) *Las utopías del medio ambiente: desarrollo sustentable en la Argentina.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Di Virgilio, M. y C. Rodríguez (2013) "Buenos Aires, una ciudad sin techo", en *Voces en el fénix,* nº 22, pp. 98-104. Disponible en: http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/11_10.pdf [Fecha de consulta: 30/11/2018].

Dimaggio, P. y W. Powell (eds.) (1991) *The new institutionalism in organization analysis.* Chicago: Chicago University Press.

Domingo, P. (2004) "Judicialization of politics or politicization of the judiciary?", en *Recent trends in Latin America, Democratization*, 11:1, pp. 104-126.

---------- (2005) “Judicialization of politics: The changing political role of the judiciary in Mexico”, en Sieder, R., L. Schjolden y A. Angell (eds.) *The Judicialization of Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Donatello, L. M. y F. Lorenc Valcarce (2016) “El ascenso a la elite judicial. Una reconstrucción de los orígenes y las trayectorias de jueces a partir de entrevistas biográficas”, en *Revista argentina de sociología*, vol. 11, pp. 6-29.

Dubois, V. (2003) *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère.* Paris: PUF.

Dupuy, C. y C. Halpern (2009) “Les politiques publiques face à leurs protestataires”, en *Revue française de science politique*, nº 4, vol. 59, pp. 701-722.

Durkheim, É. (2007) *Las reglas del método sociológico.* Buenos Aires: Losada.

Dziedzicki, J. M. (2015) “Quelles réponses aux conflits d’aménagement ? De la participation publique à la concertation”, en *Participations*, nº 13, pp. 145-170.

Edelman, M. (1994) “The judicialization of politics in Israel”, en *International Political Science Review*, 15(2), pp. 177-186.

Elias, N. y J. L. Scotson (1994) *The established and the outsiders. A sociological enquiry into community problems*. Londres: SAGE Publications.

Fainstein, C. (2015) “La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21-24. ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción colectiva en torno al reasentamiento”, en *Quid 16*, nº 5, pp. 255-283.

Falcon, J. P. (2012) “El litigio estructural como forma de activismo judicial. Un camino hacia la protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Ponencia presentada en el *Congreso de derecho público para estudiantes y jóvenes graduados*, Facultad de Derecho, UBA.

Fassin, D. (2010) *La raison humanitaire : une histoire morale du temps présent*. Paris: Gallimard.

Ferguson, J. (2007) “Power topographies”, en Nugent D. y J. Vincent (eds.) *A companion to the anthropology of politics*, Blackwell Publishing: Londres.

Ferguson, J. y A. Gupta (2002) “Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality”, en *American ethnologist*, vol. 29, nº 4, pp. 981-1002.

Fernandez, L. y D. Garay (2013) *Biodiversidad urbana.* Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Ferro, M. (2016) “Participación ciudadana y judicialización del conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo”, en *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, año X, nº 16, pp. 26-45.

Finkel, J. (2005) “Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s”, en *Latin American Politics and Society*, 47 (1), pp. 87-113.

Foucault, M. (1992) *Microfísica del poder.* Madrid: La Piqueta.

Fung, A., y E. O. Wright (2001) "Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance", en *Politics and Society*, 29-1, pp. 5-41.

Galante, D. (2011) "Memorias de la violencia política y sintaxis judicial: para una tipología del sujeto de derecho en la Argentina de los ochenta". Ponencia presentada en las *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Gargarella, R. (2006) "¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?", en *Perfiles latinoamericanos*, nº 8, pp. 9-32.

Gené, M. (2014) *Al interior de la política. Trayectorias, legitimidades y modos de hacer política en el Ministerio del Interior (1983-2007)*. Tesis de doctorado, UBA-EHESS.

Girola, M. F. (2007) "Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en un gran conjunto situado en la Ciudad de Buenos Aires", en *Anthropológica,* nº 25, año XXV. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Católica del Perú, Perú. Disponible en: http://www.scielo.org.pe/pdf/anthro/v25n25/a06v25n25.pdf [20/12/2016].

González Castro Feijóo, L. (2011) "Papeles de Trabajo de la Defensoría Pública N° 2. Jornada de Debate: 'La aplicación del art. 335 CPPCABA y la situación habitacional de la CABA'", Buenos Aires, Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

González Redondo, C. (2015) "*Desarrollar el sur:* el caso del distrito gubernamental en la ciudad de Buenos Aires", en *Letra. Imagen. Sonido L.I.S.*, año VII, nº 14, pp. 181-200.

Gourgues G., S. Rui y S. Topçu (2013) "Gouvernementalité et participation..Lectures critiques", en *Participations*, nº 6, p. 5-33.

Granovetter, M. S. (1977) "The strength of weak ties", en *Social networks*, pp. 347-367.

Grant, W. (1978) *Insider groups, outsider groups and interest group strategies in Britain*, University of Warwick, Department of Politics.

Groisman, M. y V Maciel (2001) "Cuenca hídrica Matanza-Riachuelo", en *La gran ciudad. Revista institucional de la Fundación Metropolitana.*

Guber, R. (2007) "Identidad social villera", en Boivin, M., A. Rosato y V. Arribas, *Constructores de otredad. Una introducción a la antropología social y cultural*. Buenos Aires: Antropofagia.

Guemureman, S. (2010) *La cartografía moral de las prácticas judiciales en los tribunales de menores*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.

Gupta, A. (2015) "Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado", en Abrams, P., A. Gupta y T. Mitchell, *Antropología del estado.* México: Fondo de Cultura Económica.

Habermas, J. (1998) *Between facts and norms.* Cambridge: The MIT Press.

Halliday, T. C., y P. Osinsky (2006) “Globalization of law”, en *Annual Review of Sociology*, nº *32*, pp. 447-470.

Harvey, D. (2009) “The environment of justice”, en *Justice, nature & the geography of difference*. New Jersey: Blackwell Publishing.

---------- (2013) *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

He, X. (2013) “Judicial innovation and local politics: Judicialization of administrative governance in East China”, en *The China Journal*, nº 69, pp. 20-42.

Herrero, A. y L. Fernández (2008) *De los ríos no me río.* Buenos Aires: Temas Grupo.

Herzer, H., y R. Gurevich (1996) “Construyendo el riesgo ambiental en la ciudad”, en *Desastres y Sociedad*, 4(7), pp. 1-15.

Herzfeld, M (2001) *Anthropology. Theoretical Practice in Culture and Society*. Oxford: Blackwell.

Hilbink, L. (2003) “An exception to Chilean exceptionalism?”, en Eckstein, S. y T. Wickham Crawley (eds.) *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

---------- (2008) “Assessing the new constitutionalism”, en *Comparative Politics*, 40(2), pp. 227-245.

Hilgartner, S., y C. L. Bosk (1988) “The rise and fall of social problems: A public arenas model”, en *American journal of Sociology*, 94(1), pp. 53-78.

Hirschl, R. (2004) "’Juristocracy’. Political, not Juridical”, en *The Good Society*, 13(3), pp. 6-11.

Holmstrom, B. (1994) “The judicialization of politics in Sweden”, en *International Political Science Review*, 15(2), pp. 153-164.

Jajamovich, G. y L. Menazzi (2013) “Entre la grúa y el globo”, en *Crisis*, nº 18, pp. 28-31.

Jauri, N. (2011) “Las villas de la ciudad de Buenos Aires: una historia de promesas incumplidas, en *Question*, nº 1. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/34378/Documento_completo.pdf?sequence=1 [Fecha de consulta: 11/10/2018].

Jick, T. D. (1979) “Mixing qualitative and quantitative methods: Triangulation in action”, en Administrative science quarterly, 24(4), pp. 602-611.

Joly P. B. y C. Marris (2003) “La participation contre la mobilisation ? Une analyse comparée du débat sur les OGM en France et au Royaume-Uni”, en *Revue Internationale de Politique Comparée*, 10(2), pp. 195-206.

Kaluszynski, M. (2006) “La judiciarisation de la société et du politique”. Ponencia presentada en *Face à la judiciarisation de la société, les réponses de la Protection Juridique.* Paris, Francia.

Kapiszewski, D. y M. M. Taylor (2008) “Doing courts justice? Studying judicial politics in Latin America”, en *Perspectives on politics*, 6(4), pp. 741-767.

Kate, J. T. y P. J. Van Koppen (1994) “Judicialization of politics in the Netherlands: towards a form of judicial review”, en *International Political Science Review*, 15(2), pp. 143-151.

Katz, Claudio (2017) “Desenlace del ciclo progresista”, en *Estudios críticos del desarrollo*, vol. VII, nº 12, pp. 87-122.

Konzen, L. (2014) “Conflictos urbanos y activismo judicial en Brasil: el caso Pinheirnho”, en Azuela, A. y M. C. Cancino (coords.) *Jueces y conflictos urbanos en América Latina.* México: PAOT-IRGLUS.

Kopytoff, I. y A. Appadurai (1986) “The Social Life of Things: commodities in cultural Perspective”, en *The Social Life of Things: Commodities in Cultural Perspective*.

Landau, M. (2008a) “La participación en las políticas públicas y los límites de la metáfora espacial”, en *Política y cultura*, nº 30, pp. 67-89.

---------- (2008b) “Cuestión de ciudadanía, autoridad estatal y participación ciudadana”, en *Revista mexicana de sociología*, 70(1), pp. 7-45. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032008000100001&lng=es&tlng=es. [Fecha de consulta: 23/08/2017].

---------- (2009) “La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires”, en *Perfiles latinoamericanos*, nº 34.

Lascoumes, P. (1996) “Rendre gouvernable: de la ‘traduction’ au ‘transcodage’. L’analyse des processus de changement dans les réseaux d’action publique”, en *La gouvernabilité*, pp. 325-338.

Lascoumes, P. y P. Le Galès (2014) *Sociología de la acción pública*. México DF: El Colegio de México.

Latour, B. (2008) *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.

Lavell, A. (1996) “Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación”, en Fernández, M. A. (comp.) *Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres.* La Red – USAID.

Lefebvre, H. (1972) *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.

Levy, J. (1994) *L’espace légitime, sur la dimension géographique de la fonction politique.* Paris: FNSP.

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

Loncle, P. y A. Rouyer (2004) “La participation des usagers : un enjeu de l’action publique locale”, en *Revue française des affaires sociales*, nº 4, pp. 133-154.

Lorenc Valcarce, F. (2005) “La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política”, en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, nº 12, Universidad Complutense de Madrid.

Lorenzetti, R. (2008) *Teoría del derecho ambiental.* México: Porrúa.

Maldonado, M. L. (2016) “El camino de sirga en acción en la Cuenca Matanza-Riachuelo: efectos reales de las decisiones judiciales sobre la propiedad y el territorio”, en Azuela, A. (coord.) *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México.

Mançano Fernandes, B. (2005) “Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales”, en *Observatorio Social de América Latina*, n°16. Buenos Aires: Clacso.

Maneiro, M. (2004) “Las protestas sociales y la judicialización de los conflictos. Un intento de exploración de las características que toma la doctrina de la seguridad interna en el marco del neoliberalismo armado en la República Argentina”. Informe final del concurso: *El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe*. Programa regional de becas Clacso. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20101115102630/maneiro.pdf. [Fecha de consulta: 16/11/2017].

Manzo, M. A. (2016) “Identidades profesionales: El lugar que ocupa el derecho y la política en el ejercicio profesional de los abogados activistas en Argentina”, en *Revista Direito e Práxis*, vol. 7, no 15, pp. 175-212.

Marcús, J. (2011) “Del conventillo a los hoteles-pensión: el submercado de alquiler de habitaciones como expresión de la precariedad habitacional en la Ciudad de Buenos Aires”. Ponencia presentada en las *5tas Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*. Disponible en: http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE6/Habitat/_Ponencia%20juliana%20marcus.pdf [18/07/2014].

Martín, L. (2011) “Giro judicial y legitimidad pública en la política argentina”, en Cheresky, I. (ed) *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, Buenos Aires: Prometeo.

Marx, K. y F. Engels (2004) *La ideología alemana*. Buenos Aires: Nuestra América.

Mayntz, R. (2000) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21.

Mazzeo, V. y M. C. Roggi (2012) “Los habitantes de hoteles familiares, pensiones, inquilinatos y casas tomadas de la Ciudad de Buenos Aires: ¿dónde están?, ¿de dónde vienen?, ¿quiénes son? y ¿cómo viven?”, en *Población de Buenos Aires*, nº 15, vol. 9, pp. 7-28. Disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/740/74022695001.pdf [03/11/2015].

Melé, P. (2008) “Conflits et controverses: des nouvelles scènes de production territoriale ?”, en Garat, I., R. Séchet y D. Zeieidi (dirs.) *Espaces en (trans)action*. Rennes: PUR.

---------- (2011) “Actualisation locale du droit”. Ponencia presentada en *Séminaire Géographie et droit, géographie du droit.* Carcasonne: UMR-PRODIG.

---------- (2016) “¿Qué producen los conflictos urbanos?”, en Carrión, F. y J. Erazo (coords.) *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política.* México: UNAM.

Merklen, D. (1995) “Organización popular y control social en las ciudades”, en *Delito y Sociedad. Revista de ciencias sociales*, nº 6, pp. 96-120.

Merlinsky, G. (2009) *Atravesando el Río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina: dos estudios de caso en torno al conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay y al conflicto por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo*. Tesis de doctorado en Geografía. Paris 8 – UBA.
---------- (2011) “El Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo: ¿un modelo para armar?”, en Isuani, Fernando (ed.), *Política pública y gestión del agua*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

---------- (2013) *Política y justicia ambiental en la metrópolis de Buenos Aires. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Merlinsky, G., C. Montera, E. Spadoni y M. Tobías (2014) “La causa ‘Beatriz Mendoza’: política ambiental y derechos en tensión”, en Pautassi, L. (dir.) *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal.* Buenos Aires: Biblos.

Mermet L. (2007) “Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs”, en M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. H. Dubreuil, R. Lefebvre (dirs.) *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris: La Découverte.

Mermet, L. *et al.* (2001) “ONG internationales et associations françaises”, en M. Boyer, G. Herzlich y B. Maresca (coords.) *L’environnement, question sociale. Dix ans de recherches pour le ministère de l’environnement.* Paris: Odile Jacob.

Mitchell, T. (1991) “The limits of the State: beyond statist approaches and their critics”, en *American political science review*, vol. 85, nº 1.

---------- (1999) “Society, economy, and the State effect”, en G. Steinmetz (ed.) *State/culture: State-formation after the cultural turn*, Ithaca, NY: Cornell University Press, pp. 76-97.

Morales, D. *et al.* (2008) “El acceso a la justicia y el papel de la Defensa Pública en la promoción de derechos sociales. Una mirada sobre el derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires”, en *CELS - Derechos Humanos en Argentina*. *Informe 2008*. Buenos Aires: CELS.

Muller, P. (2004) “*L’État en action* revisité”, en *Pôle Sud*, nº 21, pp. 31-42.

Najman, M. (2017) “El nacimiento de un nuevo barrio: el caso del Conjunto Urbano Padre Mugica en la ciudad de Buenos Aires y sus impactos sobre las estructuras de oportunidades de sus habitantes”, en *Territorios*, nº 37, pp. 123-155.

Nápoli, A. (2009) "Una política del Estado para el Riachuelo". Disponible en: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/02/IAF2009napoli.pdf. [Fecha de consulta: 15/12/2018].

Nápoli, A. y J. García Espil (2010) "Recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo: una oportunidad histórica que aún reclama un fuerte compromiso político y más eficiencia en la gestión". Disponible en: http://issuu.com/fundacion.farn/docs/-2010--anual-environmental-report/1. [Fecha de consulta: 17/12/2018].

Neveu, C. (2011) "Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ?", en *Participations*, 1(1), pp. 186-209.

Newton, K. (1976) *Second city politics. Democratic processes and decision-making in Birmingham.* Oxford: Oxford University Press.

Nosetto, L. (2014) "Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política argentina", en *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, nº 23.

O'Donnell, G. (1978) "Apuntes para una teoría del Estado", en *Revista mexicana de sociología*, vol. 40, nº 4, pp. 1157-1199.

---------- (2008a) "Afterword", en Sieder, R., L. Schjolden y A. Angell (eds.) *The Judicialization of Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan

---------- (2008b) "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus multiples caras", en *Revista del CLAD – Reforma y democracia*, nº 42, pp. 5-30.

Olejarczyk, R. (2015a) "Reflexiones sobre el proceso de mudanza en las políticas de vivienda", en *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, vol. 19, nº 19, pp. 137-152.

---------- (2015b) "El censo como productor de adjudicatarios en las políticas habitacionales", en *Revista de Direito da Cidade*, vol. 7, nº 1, pp. 181-205.

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

Oraisón, M. (2011) "Sobre la relación Estado-sociedad civil: la participación ciudadana. El caso de las Comisiones Vecinales de la ciudad de Corrientes, Argentina", en *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, número especial: América Latina.

Oszlak, O. (1991) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES-Humanitas.

Oszlak, O. y G. O' Donnell (1976) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES

Pagani, M. L. (2012) "La participación ciudadana para la mejora de la gestión local: realidades, mitos y desafíos sobre los Presupuestos Participativos", en *Cuestiones de sociología*, nº 8.

Parea, C. y P. Vitale (2011), "Localización y demandas en la ciudad: confi guraciones de problemáticas y reclamos en Villa 20 y Villa 31", en Di Virgilio, M. *et al.* (comps.) *La cuestión*

urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina. Buenos Aires: Café de las ciudades.

Peirce, C. S. (1991) *Peirce on signs: Writings on semiotic.* UNC Press Books.

Peñas Defago, M. A. y J. M. Morán Faúndes (2014) "Conservative litigation against sexual and reproductive health policies in Argentina", en *Reproductive health matters*, 22(44), pp. 82-90.

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

Pérez Perdomo, R. (2005) "Judicialization and regime transformation: The Venezuelan Supreme Court", en Sieder, R., L. Schjolden y A. Angell (eds.) *The Judicialization of Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

---------- (2006) "Rule of law and lawyers in Latin America", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603(1), pp. 179-191.

Pozzolo, S. (2015) "Apuntes sobre 'Neoconstitucionalismo'", en Fabra Zamora, J. L. y A. Núñez Vaquero (eds.) *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, volumen 1. México DF: UNAM-IIS.

Puga, M. (2013). "El litigio estructural", en *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*, 41-82.

Putnam, R.D. (1993) *Making democracy work, civic traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Quirós, J. (2011) *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Antropofagia.

Rendón, R. G. (2005) "El neoconstitucionalismo y los derechos fundamentales", en *Criterios de interpretación y aplicación de textos normativos en el Juicio Contencioso Administrativo*, pp. 43-61.

Ríos-Figueroa, J. y M. M. Taylor (2006) "Institutional determinants of the judicialization of policy in Brazil and Mexico", en *Journal of Latin American Studies*, 38 (4), pp. 739–66.

Rodríguez Garavito, C. (2011) "Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America", en *Texas Law Review*, nº 7, vol. 89, pp. 16-69.

Rodríguez Garavito, C. y D. Rodríguez Franco (2015) *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Rodríguez, M. C. (2015) "Políticas del hábitat en la CABA. Confrontando alternativas", en *Revista Ciencias Sociales*, nº 87, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/05.-sociales-87-dossier-rodriguez.pdf [01/07/2016].

Rodríguez, M. C. *et al.* (2007) "Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros", Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani, nº 49.

Rodríguez, M. C., S. Arqueros Mejica, M. F. Rodríguez, M. Gómez Schettini y M. C. Zapata (2011) "La política urbana PRO: continuidades y cambios en contextos de renovación en la Ciudad de Buenos Aires", en *Cuaderno urbano*, 11(11), pp. 101-121.

Rosanvallon, P. (2008) *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Seuil.

Roussel, V. (2004) "Le droit et ses formes. Éléments de discussion de la sociologie du droit de Pierre Bourdieu", en *Droit et société*, (1), pp. 41-55.

Salinas Arreortua, L. A. (2013). Gentrificación en la ciudad latinoamericana: el caso de Buenos Aires y Ciudad de México. *GeoGraphos*, 4(44), pp. 281-304. Disponible en http://web.ua.es/revista-geographos-giecryal [29/06/2016].

Sanchez Urribarri, R. A. (2011) "Courts between democracy and hybrid authoritarianism: evidence from the Venezuelan Supreme Court", en *Law & Social Inquiry*, 36(4), pp. 854-884.

Santiago, A. (2008) "Neoconstitucionalismo", en *Anales Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, 35. Disponible en: http://ancmyp.org.ar/user/files/02neoconstitucionalismo.pdf [Fecha de consulta: 01/07/2018].

Santiso, C. (2004) "Economic reform and judicial governance in Brazil: Balancing independence with accountability", en *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts*. Londres: Frank Cass Publishers

Santos, B. de S. (2009) *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta/ILSA.

Scharager, A. (2018) "Judicialización y política en un proceso de relocalización: estrategias y discurso de la Defensa Pública de Buenos Aires", en *Revista Direito e Práxis*, Ahead of print, Rio de Janeiro. Disponible en: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/32267 [Fecha de consulta: 07/09/2018].

Searle, J. R. (1969) *Speech acts: An essay in the philosophy of language*. Londres: Cambridge University Press.

Segura, R. (2013) "Los sentidos del lugar. Temporalidades, relaciones sociales y memorias en un barrio segregado de La Plata (Argentina)", en *Sociedade e Cultura*, v. 16, n. 1, pp. 59-68.

Sehtman, A. (2009) "La reproducción política de la precariedad urbana. El caso de la villa 31 (1996-2007)", tesis de maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, UNSAM-Georgetown University. Disponible en: https://repository.library.georgetown.edu/handle/10822/553259 [11/12/2016].

Shapiro, M. (1994) "Juridicalization of Politics in the United States", en *International Political Science Review / Revue Internationale De Science Politique,* 15(2), pp. 101-112.

Shore, C. (2010) “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, en *Antípoda*, n°10, pp. 21-49.

Shore, C. y S. Wright (1997) *Policy: a new field of anthropology*, en *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power,* pp. 3-39.

Sieder, R., L. Schjolden y A. Angell (eds.) (2008) *La judicialización de la política en América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Signorelli, A. (1996) “Antropología de la ventanilla. La atención en oficinas y la crisis de la relación público-privado”, en *Alteridades*, 6(11).

Silverman, S. (1977) “Patronage and community-nation relationships in central Italy”, en Schmidt, S. et al. (eds.) *Friends, followers and factions. A reader in political clientelism*. Los Angeles: University of California Press.

Silvestri, G. (2003) *El color del río: historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

Simmel, G. (1918) *Conflict*. Nueva York: The Free Press of Glencoc.

Smith, J. M. (2000) “The politics of dispute settlement design: explaining legalism in regional trade pacts”, en *International Organization*, 54(1), pp. 137-180.

Smulovitz, Catalina (2008) “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, vol. 48, n° 189-190.

Spector, M. y J. I. Kitsuse (1973) “Social problems: a re-formulation”, en *Social Problems*, vol. 21, nº 2, pp. 145-159

Stake, R. E. (1999) *Investigación con estudio de casos.* Madrid: Morata.

Stein, E. (2001) “International integration and democracy: no love at first sight”, en *American Journal of International Law,* 95(3), pp. 489-534.

Sunkin, M. (1994) “Judicialization of politics in the United Kingdom”, en *International Political Science Review*, 15(2), pp. 125-133.

Sweet, A. S., y T. L. Brunell (1998) “Constructing a supranational constitution: Dispute resolution and governance in the European Community”, en *American Political Science Review*, 92(1), pp. 63-81.

Tate, C. N. (1994) “The judicialization of politics in the Philippines and Southeast Asia”, en *International Political Science Review*, 15(2), pp. 187-197.

Tilly, C. (2008). *Contentious performances*. Cambridge: Cambridge University Press.

Torrado, S. (1981) “Sobre los conceptos de ‘estrategias familiares de vida’ y ‘proceso de reproducción de la fuerza de trabajo’: Notas teórico-metodológicas”, en *Demografía y Economía*, vol. XV, 2. México: El Colegio de México.

Torres, H. (ed.) (1999) *Diagnóstico Socio-territorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano*. Buenos Aires: FADU-UBA.

Touraine, A. (1973) *Production de la société*. Paris: Fayard.

Trevisani Vespa, M. y J. Mamberti (2012) "Sin vivienda para los más vulnerables en la ciudad de Buenos Aires. Análisis de presupuesto y políticas públicas". Buenos Aires: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Disponible en: https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/12/Informe-vivienda-CORTO.pdf [Fecha de consulta: 11/10/2018].

Trouillot, M. R. (2001) "La antropología del Estado en la era de la globalización. Encuentros cercanos de tipo engañoso", en *Current Anthropology*, vol. 42, nº 1.

Trubek, L (1998) "Critical lawyers: social justice and the structures of private practice", en Sarat A. y S. Sheingold (eds.) *Cause lawyering: political commitments and professional responsibilities*. New York, Oxford.

Vaccotti, L. (2017) "La judicialización de la lucha por la vivienda en Buenos Aires", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (103), pp. 51-70.

Vallinder, T. (1994) *The judicialization of politics. A World-wide Phenomenon: Introduction*.

Villegas Guzmán, S. (2016) "Una propuesta teórica para el análisis entre Derecho y luchas sociales", en *Revista Argumentos*, nº 2, p. 122-138.

Vommaro, G. (2014). "'Meterse en política': la construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina", en *Nueva Sociedad*, (254), pp. 57-72.

Vommaro, G. y S. D. Morresi (2014) "Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA", en *Revista SAAP*, 8(2), pp. 375-417.

Weber, M. (1993) "La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social", en *Ensayos sobre metodología sociológica.* Buenos Aires: Amorrortu.

Wedel, J. *et al.* (2005) "Toward an anthropology of public policy", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* vol. 600, pp. 30-51.

Widener, P. (2000) "Lead contamination in the 1990s and beyond. A follow-up", en Kroll-Smith, S., P. Brown y V. J. Gunter (eds.) *Illness and the environment. A reader in contested medicine*, Nueva York: New York University Press.

Wilson, B. M. (2005) "Changing dynamics: The political impact of Costa Rica's constitutional court", en Sieder, R, L. Schjolden y A. Angell (eds.) *The Judicialization of Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Wright Mills, C. (2003) *La imaginación sociológica.* México: Fondo de Cultura Económica.

Zangl, B. (2008) "Judicialization matters! A comparison of dispute settlement under GATT and the WTO", en *International Studies Quarterly*, 52(4), pp. 825-854.

Zapata, M. C. (2012) “Respuesta local a un déficit habitacional local”, en *Astrolabio*, nº 8, pp. 290-322.

FUENTES CITADAS

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

Asociación de Vecinos La Boca (2004) "Seguridad ambiental. S.O.S. Riachuelo". Disponible en: https://www.ecoportal.net/temas-especiales/agua/seguridad_ambiental-_s-_o-_s-_riachuelo_-_2004/ [Fecha de consulta: 14/12/2018].

Caorsi, Silvina, María Eugenia Di Paola y Federico Sangalli (eds.) (2009), Informe ambiental anual 2009. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Chellillo, M. *et al.* (2014a) "El 'qué'. Las relocalizaciones en el marco de la causa Riachuelo y el derecho a la ciudad", en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 4, nº 6, pp. 23-40.

Chellillo, M. *et al.* (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*, año 4, nº 6, pp. 41-60.

Defensor del Pueblo de la Nación (2003) "Primer Informe Especial sobre la cuenca Matanza-Riachuelo". Disponible en: http://www.defensor.gov.ar/informes/riachuelo.pdf [Fecha de consulta: 22/08/2014].

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2015) *La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Disponible en: http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/SituacionHabitiacional-1.pdf [Fecha de consulta: 14/11/2015].

Defensoría General de la Ciudad (2014) *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 4, nº 6.

Del Gaiso, Facundo (2014) "Contaminación por plomo en niños de las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Informe del Auditor General de la ciudad de Buenos Aires. Disponible en: http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Riachuelo-Informe-plomo-en-sangre-en-ni%23U00f1os-2014.pdf [Fecha de consulta: 17/12/2018].

Dirección General de Estadística y Censos (2012) "Cuaderno de trabajo 13. La otra cara del *boom* de la construcción y el consumo: dificultades para el acceso al crédito hipotecario para la compra de viviendas en la Ciudad de Buenos Aires". Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2012/01/cuadernos_cedem_2012_013.pdf [Fecha de consulta: 17/12/2018].

Federación Argentina LGBT (s/f) "Matrimonio para todas y todos. El largo camino a la igualdad". Disponible en http://www.lgbt.org.ar/blog/Matrimonio/matrimonio.htm [Fecha de consulta: 14/12/2018].

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014) "Dique 0: un nuevo paso para revalorizar el Sur porteño". Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/seguimos-poniendo-el-valor-en-el-sur-de-la-ciudad [Fecha de consulta: 17/12/2018].

Greenpeace (2010) *Riachuelo: 200 años de contaminación*. Disponible en: http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/5/riachuelo-doscientos-contaminacion-informe.pdf [Fecha de consulta: 16/09/2018].

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010) *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010*. Disponible en: http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135 [Fecha de consulta: 25/10/2016].

Nápoli, A. (2013) "Riachuelo: a cinco años del fallo de la Corte. Tiempo para consolidar lo hecho y proyectar las soluciones de fondo". Informe institucional de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/07/napoli_riachuelo_5anosdelfallo.pdf. [Fecha de consulta: 11/08/2018].

Navatta, J. y M. Ons (2012) "El presupuesto de la ciudad para las políticas de vivienda en 2018". Buenos Aires: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Disponible en: https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/documento_vivienda.pdf [Fecha de consulta: 16/12/2018].

Presidencia de la Nación (2012) "Acto por obras ambientales: palabras de la Presidenta de la Nación". Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, 7 de septiembre de 2012. Disponible en: https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/26076-acto-por-obras-ambientales-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion [Fecha de consulta: 17/12/2018].

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

Clarín

[25/08/2016] "Medio ambiente: antecedente. Los mil días de María Julia" – Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/mil-dias-maria-julia_0_Hyfq6mJRFe.html

Página/12

[21/01/2018] Funes, Juan: "El Palomar contra las low cost". Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/90574-el-palomar-contra-las-low-cost

La Nación

[21/06/2005] Rocha, L.: "El Riachuelo, sucio desde 1811". Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/714665-el-riachuelo-sucio-desde-1811

[17/04/2003] Rocha, L.: "Preocupante estudio ambiental en Dock Sud". Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/489355-preocupante-estudio-ambiental-en-dock-sud

LEGISLACIÓN

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996). Disponible en: http://www.cedom.gov.ar/constCABA.aspx [Fecha de consulta: 17/12/2018].

Constitución de la Nación Argentina (1994). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm [Fecha de consulta: 17/12/2018].

Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nº 1903 "Ley orgánica del Ministerio Público" (2005). Disponible en: http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1903.html [Fecha de consulta: 17/12/2018].

Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nº 5172 "Ley de construcción de proyectos habitacionales para la relocalización de las familias de la Villa 21-24" (2014). Disponible en: http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5172.html [Fecha de consulta: 17/12/2018].

Ley Nacional nº 25.675 "Ley general del ambiente" (2002). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm [Fecha de consulta: 17/12/2018].

Ley Nacional nº 26.061 "Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes" (2005). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm [Fecha de consulta: 17/12/2018].

DOCUMENTOS RELATIVOS AL PROCESO JUDICIAL[104]

Acta constitutiva del cuerpo de delegados del camino de sirga – Villa 21-24

Acta de mesa de trabajo – 28/03/2012

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)". Disponible en:

[104] Algunos de estos documentos fueron obtenidos en su versión digital, sin haber sido sellados, foliados ni archivados. Por lo tanto, muchos de ellos no cuentan con títulos que los caractericen ni con las fechas en que fueron emitidos. En estos últimos casos, fue posible situarlos temporalmente en el proceso gracias a aclaraciones informales realizadas personalmente por integrantes de los organismos correspondientes.

http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/fallo_riachuelo080708.pdf [Fecha de consulta: 12/12/2016].

---------- – Resolución del 10/08/2010

Defensoría General de la Ciudad (2012a) – "Adjunta. Denuncia peligros en las viviendas entregadas. Solicita medidas urgentes" [20/08/2012].

---------- (2012b) – "Pone en conocimiento".

---------- (2013) – "Solicitud de audiencia" [10/2013].

---------- (2012) – "Se presentan. Acompañan informe. Solicitan medidas".

---------- (s/f "a") – "Anexo I. Recomendación de indicadores de aspectos básicos a ser resueltos ante la relocalización de familias".

---------- (s/f "b") – "Anexo II. Propuesta para el funcionamiento de las mesas de trabajo" – Sin fecha.

---------- (s/f "c") – "Fundamentos para sostener el perímetro de la relocalización de la Villa 21/24".

---------- (2013) – "Reiteran solicitud prioridad en la relocalización del centro del meandro de Brian de la Villa 21/24".

---------- (s/f "d") – "Acompañan informes. Manifiestan. Solicitan".

---------- (2011a) – "Interpone acción de amparo colectivo. Solicita urgente medida cautelar".

---------- (2011b) – "Pone en conocimiento. Solicita fijación de estándares".

---------- (2015) – "Acompañan informes. Manifiestan. Solicitan".

Instituto de Vivienda de la Ciudad – "S/ aprobación de Protocolo para la conformación y el funcionamiento de las mesas de trabajo para la re-localización de villas y asentamientos precarios de la Cuenca Matanza Riachuelo" – 12/07/2012.

---------- – "Protocolo base para el diseño e implementación socialmente responsable de procesos de relocalización involuntaria de población" – 2016.

Juzgado Federal de Quilmes – Resolución del 07/07/2009

---------- – Resolución del 08/09/2010

---------- – Resolución del 13/12/2010

---------- – Resolución del 22/02/2011

---------- – Resolución del 28/03/2011

---------- – Resolución del 27/04/2011

Andrés SCHARAGER

Judiciarisation, politique et conflit social

Résistances et controverses dans un processus de relocalisation de bidonvilles à Buenos Aires (2008-2018)

Résumé

L'objectif de la thèse est d'examiner les conflits et controverses suscités par les processus mise en œuvre de politiques judiciarisées, là où les logiques juridiques, sociales et politico-institutionnelles s'entrecroisent. En définitive, on essaye de connaître les effets de grande portée de la judiciarisation sur le déroulement des conflits et sur la production d'action publique.

À partir du cas d'un processus de relocalisation ordonné par un juge à Buenos Aires, on aborde trois objectifs spécifiques. Premièrement, on analyse les controverses juridiques suscitées par le processus d'émergence des résolutions qui ordonnaient de mettre en marche les politiques de relocalisation. Deuxièmement, on caractérise les conflits socio-territoriaux catalysés pendant la période de mise en œuvre des relocalisations et leur rapport aux stratégies mises en place par les affectés et ses défenseurs pour réclamer. Troisièmement, on examine les dispositifs et mécanismes institutionnels créés par les gouvernements condamnés pour mettre en marche les politiques ordonnées par la justice, en identifiant ses limitations et potentialités pour la canalisation des conflits. Au bout du compte, la somme de ces objectifs permet de comprendre comment le déplacement de la population, en tant que problème judiciaire, s'est transformé en s'institutionnalisant et en se territorialisant.

Résumé en anglais

The goal of this thesis is to analyze the conflicts and controversies aroused during the implementation of judicialized policies, in the analytical crossroads between juridical, social and political-institutional logics. Ultimately, I examine judicialization's far-reaching effects on the ways in which conflicts develop and public action is produced.

Based on the case of a relocation process ordered by a judge in Buenos Aires, three specific goals are pursued. First, I analyze the juridical controversies aroused during the appearance of the resolutions that ordered the relocation policies. Second, I characterize the socio-territorial conflicts that took place during the implementation of the resettlements with regard to the strategies undertaken by those affected by those policies and their defendants in order to keep up their demands. Third, I examine the devices and institutional mechanisms created by the convicted government to apply the policies ordered by the judiciary, while identifying their limits and potentials for the channeling of conflicts. Ultimately, the sum of these goals enhances the understanding of how the relocation of the population, which was born as a judicial problem, changed by institutionalizing and territorializing.