



Revista Direito e Práxis

ISSN: 2179-8966

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Fainstein, Carla

Conflictos urbanos judicializado: relocalizaciones en la Villa 21-24

Revista Direito e Práxis, vol. 9, núm. 4, 2018, Octubre-Diciembre, pp. 2071-2099

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

DOI: 10.1590/2179-8966/2018/30059

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=350959546003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UDEM
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Conflictos urbanos judicializado: relocalizaciones en la Villa 21-24

Judicialized urban conflicts: relocations in Villa 21-24

Carla Fainstein¹

¹Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina. E-mail: carla.fainstein@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6504-0586>.

Artigo recebido em 20/08/2017 e aceito em 02/02/2018.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Resumo

Neste artigo trataremos de analisar as formas como a intervenção da justiça em um conflito urbano incide nas práticas e representações dos afetados pela mesma. Será investigado pontualmente o caso das remoções da população que vive às margens do rio Riachuelo a partir da sentença da Causa "Mendoza", enquadrando-a em um contexto regional, nacional e distrital específico

Palavras chave: Judicialização; Favelas; Remoções.

Abstract

The article will analyze the ways in which the intervention of justice in an urban conflict affected the practices and representations of those affected by it. For this purpose, an inquiry will be made on the specific case of the relocations of population of the Riachuelo riverbank because of the judicial sentence of the "Mendoza" case. We will frame this process in the regional and national context in which it developed.

Keywords: Judicialization; Favelas; Relocations.

Introducción

Buscaremos en este artículo indagar en las maneras en que el enmarcamiento judicial de un conflicto urbano afectó las formas de organización colectiva y las representaciones sociales de un grupo de población de la villa 21-24 de Barracas -ubicada en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)-. Partiremos de la vasta bibliografía existente sobre la temática tanto a nivel regional como nacional, centrándonos en un caso concreto, el de la implementación de políticas de relocalización de población de asentamientos informales de la ribera de la cuenca Matanza -Riachuelo (CMR) a partir de la llamada causa “Mendoza”¹.

El análisis de la intervención del Poder Judicial (PJ de aquí en más) en este caso nos permitió complejizar el análisis de la organización barrial conformada *ad hoc* a partir del comienzo del desarrollo de las reubicaciones, así como en su relación con los distintos actores estatales -algunos de los cuales resultaban novedosos para los vecinos-. Además, pretendemos indagar en la dimensión simbólica de este conflicto, en el que se constituyeron nuevas representaciones sociales que, en articulación con aquellas preexistentes, guiaron la acción colectiva de los delegados del barrio. Subyacen a estos objetivos ciertos presupuestos: que los sujetos afectados por políticas públicas no son pasivos ante las mismas y, en segundo término, que en este tipo de conflictos se disputan sentidos previos y sobre el proceso en sí, que se articulan, tensionan y superponen.

El conflicto que analizaremos se enmarcó en un “litigio estructural”² ordenado con eje en el derecho al ambiente (que había sido introducido en la Constitución Nacional argentina en 1994). La Corte Suprema de Justicia de la Nación intimó a la Autoridad de Cuenca Matanza – Riachuelo (ACUMAR)³, creada en el mismo proceso

¹ A los fines de este trabajo se entiende por causa “Mendoza” o causa “Riachuelo” al proceso judicial que tramita ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza – Riachuelo)*” (Expte. M. 1569. XL), así como también a la totalidad de las actuaciones judiciales relacionadas con la ejecución de la sentencia del 8 de julio de 2008 (Fallos 331: 1622).

² Como expresa Puga: “La expresión “litigio estructural” o “caso estructural”, califica a intervenciones judiciales que expanden el territorio de lo justiciable más allá de los intereses de las partes procesales. En nuestro país, tal expansión pareciera montada sobre los rieles institucionales diseñados en la reforma constitucional de 1994, en particular, sobre las acciones colectivas y el nuevo catálogo de derechos constitucionales.” (2014: 43).

³ El ACUMAR “es un organismo público que se creó en 2006 a partir de la Ley N° 26,168 que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en la región de la cuenca en el ámbito de la Secretaría de

judicial en el año 2006, a desarrollar un plan de saneamiento para ese territorio, que supusiera la recomposición ambiental del área y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. En la sentencia de la CSJN (año 2008) y en diversas resoluciones del juez de primera instancia en quien se delegó la ejecución de la misma⁴, se señaló que la “liberación de los márgenes” del curso de agua era prioritario y que esto debía realizarse siguiendo la figura legal del “camino de sirga”⁵. Por consiguiente, una de las líneas de acción marcadas en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la CMR - elaborado por el ACUMAR- se orientaba a este propósito.

El juez de ejecución priorizó fuertemente esta dimensión del proceso, lo que dio lugar a la necesidad de relocalizar a un gran número de asentamientos informales que se emplazaban en esos sectores, con el fin de dejar la ribera “limpia, segura y parquizada”⁶, “removiendo”⁷ los “obstáculos”⁸ que la ocupaban. Se elaboró con este propósito el “Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza – Riachuelo”, que estipuló en el año 2010 que 17.771 familias de la cuenca debían ser reubicadas, señalando que esto era necesario para las obras de saneamiento del río y porque eran las zonas más afectadas por la contaminación. Conflictos ya presentes en estos territorios ingresaron en una arena judicial y se tradujeron en términos del derecho ambiental, mientras que la dimensión social de estas problemáticas quedó invisibilizada (MERLINSKY, 2013: 62). Esto se deja ver, en principio, en el hecho de que los “afectados” por la causa no figuraban siquiera

Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Ver: <http://www.acumar.gob.ar/institucional/31/historia>).

⁴ En un primer momento, la ejecución de la causa se delegó en el Juez Luis Armella, titular del Juzgado Federal Penal de Quilmes. En el año 2012 fue desplazado de su cargo por irregularidades vinculadas a contrataciones pertenecientes al saneamiento de la cuenca y reemplazado por otros dos jueces federales (Sergio Torres y Jorge Rodríguez).

⁵ De acuerdo al artículo 2.639 del Código Civil de la Nación “los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna”.

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

⁶ Resolución del 17 de diciembre de 2009 del Juez Federal de Quilmes, disponible en: http://farn.org.ar/riachuelo/documentos/ejecucion_sentencia/2009dic17JFQLMRFIUVA.pdf

⁷ *Ibidem*

⁸ Resolución del 21 de julio de 2010 del Juez Federal de Quilmes, disponible en: http://farn.org.ar/riachuelo/documentos/ejecucion_sentencia/20100721AllanamientocaminosirgaLanus.pdf

como partes en la misma y en que no estaban estipuladas instancias para su participación en los programas del PISA (FAINSTEIN, 2015).

Así, buscaremos analizar específicamente lo acontecido en la implementación de la política de relocalizaciones en la Villa 21-24 de Barracas en la CABA, en la que se encuentra la mayor proporción de casos de la cuenca -en el año 2011 el Instituto de la Vivienda de la CABA definió que 1334 familias debían ser mudadas de este asentamiento-. Se determinó que, del total, 220 deberían ser reubicadas al Conjunto Urbano “Padre Mugica” en la Comuna 8⁹ de la CABA, mientras que para las restantes 1.146 no había predios definidos en ese momento. A diciembre de 2016 se habían relocalizado, según datos del ACUMAR, 187 familias de las 220 que tenían asignados departamentos en el complejo habitacional de Villa Lugano, y ninguna de las restantes -es decir, el %14 del total habitaba nuevas viviendas-. Este barrio, que tiene un peso significativo en el programa, es además asentamiento más poblado y extenso de la ciudad, y posee una larga y rica tradición de organización y participación en las disputas por el suelo y la vivienda en el distrito, lo que le imprimió al caso ciertas particularidades que lo hacen relevante para el análisis. Los vecinos del sector del asentamiento que fue delimitado por el IVC como parte del “camino de sirga” conformaron un cuerpo de delegados, que fue el interlocutor de los actores estatales que implementaron la política, así como del PJ. Luego de una -muy mala- primera experiencia de mudanzas a la Comuna 8, la organización barrial centró sus demandas en la elaboración de una ley (que se sancionó finalmente a fines del año 2014), que designó los terrenos en los que se construirían las nuevas viviendas.

El modo en que se desplegó el conflicto en el barrio al “territorializarse” (MELÉ, 2003) la política delineada por el PJ, en un distrito que atravesaba un creciente proceso de judicialización de conflictos en las villas, aporta novedosos elementos para la indagación. La nueva organización comenzó a vincularse con actores estatales con los que no tenía relación previa -como la CSJN o el Juzgado Federal a cargo de la ejecución de la sentencia- generando formas de acción colectiva que se articularon y superpusieron con repertorios ya conocidos.

⁹ Las comunas son unidades administrativas en las que está dividida la Ciudad de Buenos Aires desde el año 2005. La Comuna 8 se ubica en la zona sur de la ciudad y está conformada por los barrios de Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati.

Por otra parte, un “problema” que había sido definido por la justicia como ambiental se redefinió en el territorio en disputas por el hábitat y la ciudad, ejes centrales de la intervención de la organización barrial. En cierto sentido, las demandas preexistentes –articuladas en la consigna por la urbanización que venía estructurando las luchas de las organizaciones villeras de la CABA- fueron canalizadas en este conflicto, que pasó a representarse como una forma de acceder a derechos que habían sido largamente denegados por el Estado local.

El papel del campo jurídico y sus diversos actores en este conflicto fue muy importante, incidiendo en las formas de la acción colectiva que la organización barrial llevó adelante como por los sentidos que se pusieron en juego en torno a “lo justo” y las características de “la justicia”, entre otras cuestiones. Este campo debe pensarse como un espacio -entre otros- en el que se despliega el conflicto (SMULOVITZ, 2008), con efectos complejos que muchas veces exceden esta arena.

Señalamos en este trabajo una distancia con respecto a las perspectivas que desde las ciencias jurídicas definieron al derecho como “una serie de normas articuladas que constituyen un sistema cerrado, con saberes técnicos procedimentales estandarizados” (CRAVINO, 2016, p. 459). Por el contrario, sostenemos que existe un “campo jurídico” (BOURDIEU, 2000; CRAVINO, 2014): un espacio de lucha entre actores que disputan capitales específicos del campo¹⁰. Podemos afirmar, por lo tanto, que algunas de las representaciones de los delegados los exceden y se vinculan con la forma en que este campo se presenta hacia la sociedad en su conjunto. El fuerte papel asumido por las “experiencias jurídicas de proximidad” (DELAMATA, SETHMAN Y RICCIARDI, 2014) que acompañaron el conflicto –principalmente la Defensoría General de la Ciudad¹¹ y el Ministerio Público Tutelar¹²- implicó un proceso de aprendizaje por parte de los delegados, tanto de un “enfoque de derechos” como en un sentido técnico.

¹⁰ Pierre Bourdieu (2000) definió al campo jurídico como: “las prácticas y los discursos jurídicos son, en efecto, el producto del funcionamiento de un campo cuya lógica específica está doblemente determinada: en primer lugar, por las relaciones de fuerza específicas que le confieren su estructura y que orientan las luchas o, con mayor precisión, los conflictos de competencia que se dan en él; en segundo lugar, por la lógica interna de las acciones jurídicas que limitan en cada momento el espacio de lo posible y con ello el universo de soluciones propiamente jurídicas” (2000, p. 159). Además, “en el campo jurídico se desarrolla una lucha por el monopolio del derecho a decir el derecho, es decir, por establecer cuál es la buena distribución (*nomos*) o el buen orden. Lucha en la que se enfrentan agentes investidos de una competencia inseparablemente social y técnica, consistente en lo esencial en la capacidad socialmente reconocida de *interpretar* (de manera más o menos libre o autorizada) un cuerpo de textos que consagran la visión legítima, recta, del mundo social.” (2000: p. 160).

¹¹ La Defensoría General de la Ciudad o Ministerio Público de la Defensa es un “organismo del Poder Judicial de la CABA que garantiza el acceso universal y gratuito a la Justicia, asignando Defensores Públicos que

A lo largo de este trabajo buscaremos esclarecer algunas de las dimensiones de este conflicto urbano ambiental, considerando que durante los mismos es posible dilucidar las estrategias de los actores involucrados, así como los “discursos, visiones del mundo, definiciones de la situación que permiten construir un corpus susceptible de ser analizado” (MELÉ, 2003: p, 17). Son momentos, por lo tanto, en los que se revelan “elementos del contexto social y político, de la socialización política y jurídica, o del orden dogmático preexistente” (MELÉ, 2003, p. 7). Además, puede analizarse la productividad multidimensional de estos fenómenos en diversos dispositivos institucionales y jurídicos, además de en el territorio y las representaciones de los sujetos (AZUELA DE LA CUEVA, 2014; MELÉ, 2011).

El artículo se desprende de un trabajo más amplio en el que se utilizó un abordaje metodológico cualitativo a partir de diversos instrumentos. Por una parte, se relevaron los documentos institucionales existentes del caso -tanto la sentencia de la causa como las resoluciones del Juez de ejecución, algunas presentaciones de la Defensa Pública, los informes del Cuerpo Colegiado, del PISA, informes de ACUMAR- y las investigaciones que lo analizaron. Luego se realizaron en el campo entrevistas semi estructuradas a los referentes del “camino de sirga” de la villa 21-24, a los abogados que acompañaban el proceso y a otros actores relevantes en el conflicto. Se utilizaron además, técnicas de observación participante asistiendo a las reuniones de los delegados y sus asambleas en el barrio y a otros espacios como audiencias públicas, por ejemplo. Las entrevistas en profundidad, realizadas a todos los miembros del cuerpo de delegados del “camino de sirga” de la Villa 21-24, constituyeron el principal material de análisis del trabajo de campo, realizándolas a lo largo de los años 2014, 2015 y 2016. Se decidió metodológicamente trabajar solamente con este grupo por el interés específico en indagar en las prácticas y representaciones sociales de aquellos afectados que se hallaban más directamente vinculados con el proceso organizativo. Esto último supone también que fueron aquellos que mantuvieron los diálogos formales –e informales- con los actores estatales –tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial de la Nación y

asisten a los habitantes en sus reclamos contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como también a aquellos que sean imputados por contravenciones, faltas o delitos penales” (Ministerio Público de la Defensa, s.f.). Recuperado de: <https://www.mpdefensa.gob.ar/index>

¹² Las funciones del Ministerio Público Tutelar como órgano del Poder Judicial de la ciudad “se circunscriben al control de legalidad de los procedimientos, la promoción del acceso a la justicia, y el respeto, la protección, la promoción y la satisfacción de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental.” (Ministerio Público Tutelar, s.f.). Recuperado de: <http://mptutelar.gob.ar/mision>

de la Legislatura porteña-, además de presentar los vínculos más estrechos con las “experiencias jurídicas de proximidad” que acompañaron el proceso.

Este artículo se estructurará en una serie de apartados. En primer lugar, se señalarán algunas características generales de la causa “Mendoza”, en la que se enmarca el caso estudiado. Luego se desarrollará un breve análisis del proceso de judicialización que se observa en las últimas décadas tanto en América Latina como en la Argentina y en la CABA con sus aspectos distintivos. Finalmente, ahondaremos en los novedosos repertorios que los “afectados” desarrollaron frente a la implementación de las relocalizaciones en relación al PJ y en los efectos simbólicos del proceso.

1. Causa Riachuelo – lugar poder judicial. Lugar poder judicial en la implementación de las relocalizaciones

El reconocimiento de la cuenca Matanza – Riachuelo como un objeto de políticas públicas de magnitud es un hecho más bien reciente. Durante la década del noventa, se crearon por decreto diversos organismos con la función de sanear la cuenca, cuyos resultados fueron escasos. En el año 2004, un grupo de vecinos de la localidad de Dock Sud (municipio de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires), médicos y trabajadores sociales del Hospital Interzonal de Agudos “Pedro Fiorito” (del mismo distrito) y la “Asociación de Vecinos de La Boca” (CABA) demandaron al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y a 44 empresas emplazadas en la cuenca por daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la contaminación del río Matanza-Riachuelo. La demanda judicial exigía la recomposición del ambiente y un resarcimiento por daños colectivos, basándose en la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675) y el artículo N° 41 de la Constitución Nacional que establece ese derecho. En junio de 2006, la CSJN¹ declaró su competencia originaria en la causa y exhortó al Estado Nacional, al de la Provincia de Buenos Aires y al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a presentar un plan de saneamiento, inaugurando un “proceso de deliberación pública en torno al saneamiento del Riachuelo (...) y se transforma en un experimento institucional: un “caso testigo jurídico” para la exigibilidad de un derecho de rango constitucional” (MERLINSKY, 2013, p. 69).

El Estado Nacional creó en 2006, a partir de la intimación de la CSJN, la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), como la autoridad interjurisdiccional con potestad para la gestión de todas las acciones de saneamiento en el territorio de la CMR. Un año más tarde, en julio del 2008, la CSJN dictó sentencia sobre la causa, planteando en ella tres objetivos centrales y simultáneos que debían ser desarrollado en un plan integral de saneamiento elaborado por el ACUMAR con participación de todos los distritos demandados: 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, 2) la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire, suelo) y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción (CSJN, 2008) -como se ha dicho más arriba, estos ejes fueron los que ordenaron posteriormente el PISA-.

El tribunal delegó el cumplimiento del fallo en el Juez Luis Armella, titular del Juzgado Federal Penal de Quilmes¹³. Con esto se buscaba garantizar mayor velocidad en la toma de decisiones y el efectivo control jurisdiccional del cumplimiento de las mismas. Asimismo, se creó el “Cuerpo Colegiado”, conformado por un grupo de ONGs vinculadas con la defensa del ambiente y de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), presidida por el Defensor del Pueblo de la Nación, como terceros a cargo del control de la ejecución de la sentencia. Se destaca en este litigio que los miles de afectados no son parte de la causa, sino que aparecen como “beneficiarios”, lo cual implica una fuerte invisibilización de su voz. El lugar de la participación de la sociedad civil fue delegado al “Cuerpo Colegiado” referido anteriormente. Por otra parte, en estos últimos años se realizaron algunas -pocas- audiencias públicas, instancias de “participación” generadas por el PJ (de las que tampoco podía participar con voz propia la población). Más allá de estas cuestiones, la forma en que se ejecutó la causa fue novedosa para el PJ: los procedimientos establecidos por la CSJN se destacaron por su oralidad y publicidad y por el activo rol asumido por los jueces (ABRAMOVICH, 2009).

¹³ En el año 2012, envuelto en casos de corrupción vinculados a la implementación de la sentencia, el Juez Armella fue desplazado de la causa, que le fue reasignada por la CSJN a dos juzgados: el Juzgado Federal en lo Criminal Correccional N°2 de Morón, a cargo de Jorge E. Rodríguez se haría responsable de las relocalizaciones de las familias del camino de sirga; y el Juzgado Nacional en lo Criminal Correccional Federal N° 12 a cargo del juez Sergio Torres se haría cargo de administrar el plan de obras de provisión de agua potable y cloacas y del tratamiento de la basura en la cuenca. Esta acción reforzó la separación del tema de las relocalizaciones del resto de las problemáticas de la causa. Resulta notable que los tres jueces designados para la ejecución de una causa centrada en el derecho colectivo al ambiente hayan sido del fuero penal.

Podemos afirmar que, en este conflicto, se tendió a visibilizar una problemática ambiental de alta complejidad, a la vez que se invisibilizó a los sectores sociales a los que afectaba (MERLINSKY, 2013). La cuestión habitacional estaba presente, centralmente, en los ejes de “urbanización de villas y asentamientos”, en el de “limpieza de márgenes” y en el “ordenamiento ambiental del territorio”. Se planteaba la relocalización de los habitantes de las villas y asentamientos ubicados en el “camino de sirga”, la reubicación de otros asentamientos de la cuenca y de los pobladores residentes sobre basurales, y la urbanización de los asentamientos que no debían ser mudados (DEFENSA PÚBLICA DE LA CABA, 2014).

Los conflictos suscitados a partir de las relocalizaciones de población resultaron una expresión de ciertas especificidades que tomó la cuestión al ser “traducida” al campo jurídico: por un lado, porque los definió en términos de disputa de derechos colectivos y, por otra parte, por lo que supuso en lo procedimental, ya que delimitó lineamientos y principios generales de una serie de políticas públicas (MERLINSKY, 2013). En el fallo del año 2008, la CSJN había dado prioridad a las soluciones habitacionales para los hogares ubicados sobre basurales y al barrio de Villa Inflamable - en Avellaneda- por su situación crítica a nivel ambiental (Cuerpo Colegiado, 2015). En el escrito se hablaba ya de una obligación de transformar la ribera en un área parquizada, exigiendo plazos y presupuesto para tal acción. Esto se justificaba en función del saneamiento de la cuenca, y no presentaba un modo de ejecución específico. Por otra parte, la dimensión habitacional de esta línea de acción no era explícita. Sin embargo, el Juez de Quilmes le otorgó prioridad a la liberación de los márgenes e introdujo como demarcación de los mismos la figura del “camino de sirga”¹⁴, por lo que la relocalización de población de esos sectores se convirtió en una de las medidas a tomar con mayor celeridad. En los hechos, esto consistió en una activa presión por parte de dicho juez, exigiendo informes, plazos y multando a diversos funcionarios involucrados.

Este impulso particular a la línea de acción de limpieza de los márgenes resultó en una fragmentación de la política habitacional de la cuenca. Definió al espacio del “camino de sirga” como territorio, con sus especificidades y políticas propias, que en un punto se desvincularon de lo que habría de ocurrir en las partes de los asentamientos más allá del metro 35. Como afirma Merlinsky, la definición del “camino de sirga” como

¹⁴Resolución del 7 de julio de 2009 del Juzgado Federal de Quilmes, disponible en: http://farn.org.ar/riachuelo/documentos/ejecucion_sentencia/2009Jul07JFQ.pdf

límite no había sido exigida por la Corte, “pero fue -en términos procedimentales- la manera en que el juez hizo una “interpretación” de dos medidas centrales del fallo de 2008: la exigencia de limpiar las márgenes del Riachuelo por un lado y la exhortación a avanzar con diferentes planes de urbanización en las villas y asentamientos de la cuenca por otro” (2013, p. 87). La cantidad de familias a asistir se definió en 17.771, de las cuales 2.527 -es decir, el 14,21% del total- se encontraban en la CABA (ACUMAR, 2010).

Diversos conflictos urbanos se suscitaron a partir de cómo fue diseñada esta política y de su implementación a lo largo de estos ocho años. La envergadura del proceso, plasmado en las cifras citadas, explica, parcialmente, las serias dificultades que surgieron de derivar el control de su implementación en un solo juzgado. Son de importancia también la capacidad insuficiente del mismo por su estructura –en principio ser del fuero penal y no poseer formación en las áreas necesarias- que, además, no fue reforzada con los recursos humanos y materiales necesarios (FARN, 2014)-. Además, ni el PISA ni las resoluciones judiciales establecían protocolos, estándares y recaudos para los procesos de relocalización¹⁵. El padecimiento ambiental fue casi exclusivamente lo que definió a los afectados como sujetos de derecho, simplificando de más la cuestión del hábitat e impidiendo un abordaje integral de la problemática. Más aún, el criterio para establecer prioridades fue el de estar dentro del “camino de sirga”, figura que no tiene relación en sí con cuestiones ambientales de ningún tipo, lo cual tampoco fue establecido en ningún estudio posterior. A lo largo de estos años, todos los plazos fueron incumplidos en relación a las reubicaciones, lo cual hizo emerger otras dificultades como el desfasaje de los censos o la ausencia de políticas de salud y educación ambiental para estas poblaciones (como estaba establecido en el PISA). A estas cuestiones se le sumaron la falta de participación de los afectados y la indeterminación en la definición de los plazos y barrios a relocalizar, por lo que se generaron altos grados de incertidumbre que afectaron fuertemente la vida cotidiana de los habitantes de la cuenca.

¹⁵ Un protocolo para las relocalizaciones fue aprobado por el ACUMAR en el año 2017, casi ocho años después de la sentencia.

2. La judicialización de los conflictos en perspectiva histórica

Como marco para el análisis que se busca realizar en este artículo, es necesario realizar un recorrido por ciertos procesos: nos referimos a la creciente judicialización de los conflictos a partir de la década de los ochenta a nivel regional, que adquirió ciertas especificidades en la Ciudad de Buenos Aires en los últimos diez años. El término judicialización alude a la implicancia de instancias del PJ en problemáticas que usualmente se dirimían en otros campos (SMULOVITZ, 2008), produciendo así un aumento de la actividad judicial en la vida política y social. Diferentes actores políticos y sociales comenzaron a optar crecientemente por este ámbito para defender sus intereses (VACOTTI, 2017).

A nivel regional, el proceso se vinculó con una variedad de cambios interrelacionados que se consolidaron fuertemente en la década del noventa: las transiciones democráticas y la consecuente restauración del Estado de derecho en varios de los países del subcontinente que venían de atravesar dictaduras militares y, además, la “estandarización jurídica”, llevada adelante para agilizar el flujo comercial y financiero en el marco de las reformas estructurales del Estado en la década del noventa (ARQUEROS et. al., 2011). Por otra parte, el creciente deterioro de las condiciones de vida de la población, la “existencia de bloqueos o ‘callejones sin salida’ en los canales tradicionales de la democracia representativa y la ausencia de respuestas adecuadas de los poderes ejecutivo y legislativo” (ARCIDIÁCONO y GAMALLO, 2014: p. 195) y la creación de una serie de recursos legales para el reclamo de los DESC (ARQUEROS et. al., 2011; ARCIDIÁCONO Y GAMALLO, 2014), generaron un novedoso campo de activismo judicial y una plataforma para los reclamos de los movimientos sociales (SMULOVITZ, 2008).

Cabe enmarcar estos procesos en las disputas internas del campo del derecho, concernientes al grado de “exigibilidad” de los derechos sociales o DESC. A pesar de haber sido incorporados en las constituciones de los países latinoamericanos y de los nuevos instrumentos introducidos para su reclamo, las condiciones para su efectiva justiciabilidad aún se encuentran en disputa. Esto ocurre por la fuerte permanencia de doctrinas tradicionales que sostienen que “aun cuando tengan reconocimiento constitucional, se dice que como se trata de derechos que establecen obligaciones positivas, su cumplimiento depende de la disposición de fondos públicos, y que por ello

el Poder Judicial no podría imponer al Estado el cumplimiento de conductas de dar o hacer” (ABRAMOVICH Y COURTIS, 2001, p. 1). Por el contrario, los opositores a estos planteos señalan que todos los “tipos” de derechos –civiles, políticos y sociales- suponen obligaciones de tipo negativo y positivo, y que, finalmente, “lo que calificará la existencia de un derecho social como derecho pleno no es simplemente la conducta cumplida por el Estado, sino también la posibilidad de reclamo ante el incumplimiento: que -al menos en alguna medida- el titular/acreedor esté en condiciones de producir mediante una demanda o queja, el dictado de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación generada por su derecho” (ABRAMOVICH Y COURTIS, 2001: p. 3).

En la Argentina, estos procesos se sumaron a otros de carácter nacional. A finales de la última dictadura militar (década de 1980), se abrió en el país un proceso en el que las organizaciones de defensa de los derechos humanos utilizaron crecientemente los tribunales y “discursos que invocan derechos” como instrumentos para hacer política (SMULOVITZ, 2008). Esto dio lugar posteriormente a que se definieran y reformularan políticas públicas desde la justicia. La misma intervino en algunos casos por un desfase entre la legislación y la ejecución de esas normas (ARQUEROS et. al., 2011: p. 5). Por otra parte, se constituyó en el país un “espacio activista” que incluyó a “distintos actores sociales e institucionales con una perspectiva renovadora: se conformó una comunidad legal *garantista* en la interpretación de los derechos, que desborda el campo de las asociaciones civiles y está también integrada por abogados-académicos, magistrados y jueces, los cuales han venido potenciando y expandiendo el discurso jurídico en asuntos tradicionalmente abordados por el discurso político” (DELAMATA, 2013, p. 150). La conjunción de estos procesos generó un marco con una estructura de oportunidades legales (SMULOVITZ, 2008; VACOTTI, 2017) favorable para las organizaciones sociales y la ciudadanía, que comenzaron a acercarse a las cortes y herramientas jurídicas para realizar demandas privadas y sociales (SMULOVITZ, 2008; DELAMATA, 2013).

La sentencia de la causa “Mendoza” coincidió en la CABA con un período de fuerte activismo judicial en los conflictos sobre vivienda en general y en aquellos localizados en villas más particularmente: el campo jurídico emergía como arena de lucha para el reconocimiento y cumplimiento de derechos sociales (BERMUDEZ, CARMONA BARRENECHEA Y ROYO, 2014). En principio, las reformas institucionales

generadas por el proceso de autonomización de la CABA y, en este marco, la creación de su propia Constitución en 1996 y la sanción de numerosas leyes supusieron la inclusión en la normativa de la ciudad de una concepción más ampliada de lo que significaba el derecho a la vivienda, incluyendo por ejemplo al “hábitat adecuado” y a la “radicación definitiva” como principios básicos para la política urbana hacia las villas (VACOTTI, 2017). Por otra parte, se conformó un amplio abanico de las llamadas “experiencias jurídicas de proximidad” (DELAMATA, 2014): organizaciones no gubernamentales de abogados con trabajo en la defensa de derechos humanos y DESC específicamente, así como una composición particular de la Defensa Pública de la ciudad que trabajó desde un enfoque de derechos (ARCIDIÁCONO Y GAMALLO, 2014). A esto se le sumó el ingreso de nuevos jueces formados en ese paradigma, que dieron lugar a los reclamos de las organizaciones y vecinos de las villas.

Los litigios se vincularon con problemas en los servicios públicos (electricidad, agua, cloaca, gas envasado y telefonía entre otros), el servicio público de ambulancias, la contaminación y la forma de designación de los representantes barriales en las villas. Las causas fueron impulsadas desde los asentamientos con la representación legal de nuevos operadores jurídicos especializados en el litigio de DESC, así como por los distintos organismos estatales como la Defensoría General de la Ciudad, la Defensoría General de la Nación, el Ministerio Público Tutelar y algunos legisladores porteños. En la Villa 21-24 puntualmente, las causas judiciales habían girado en torno a: “la protección de un sector contra un desalojo, se ordenó la intervención de la mutual Flor de Ceibo, que se garantice el servicio de salud de emergencia, el establecimiento de un programa de lucha contra el paco y, más recientemente, que se evaluara el riesgo eléctrico al que están expuestas las personas del barrio.” (CRAVINO, RICCIARDI y SETHMAN, 2013: p. 347). A pesar de que los litigios resultaron “exitosos”, hubo serias dificultades para que se traduzcan en la efectiva implementación de políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo (PE de ahora en más) porteño.

Estos procesos supusieron un cúmulo de experiencias que, sumados al contexto caracterizado más arriba, conformaron una “estructura de oportunidades políticas” (TILLY, 1984; TARROW, 1994) o “estructura de oportunidades legales” (SMULOVITZ, 2008) favorable para los vecinos. Las características de la Defensa Pública, tanto nacional como local que, como ya se ha dicho, trabajaba desde una perspectiva de derechos y con fuerte presencia territorial, constituyeron factores de peso para la

generación de ese escenario. A partir de esta cuestión y del enmarcamiento del “problema” del Riachuelo en la arena judicial, las formas de participación social y los sentidos de la misma cambiaron y presentaron determinadas especificidades.

Sin embargo, la judicialización de este conflicto generó también dificultades: el lento funcionamiento del PJ desgastó a los actores sociales y creó obstáculos a la hora de resolver problemas en lo cotidiano de forma urgente y dinámica. Es necesario, por lo tanto, preguntarnos por los límites de llevar a los conflictos urbano - ambientales a la arena judicial sin caer en una confianza excesiva en la misma.

Cabe señalar también, que para cuando se desarrolló el trabajo de campo (2014 al 2016) se estaba “clausurando el ciclo del activismo jurídico dentro del Fuero en lo Contencioso Administrativo a partir de presiones del PE, por medio de la ampliación de la cantidad de juzgados de primera instancia, el nombramiento de miembros afines en las cámaras de apelación (y de orientación conservadora), el inicio de procesos de enjuiciamiento a los jueces defensores de derechos sociales” (CRAVINO, 2016, p. 459) lo cual fue transformando el panorama.

3. La organización barrial y los actores del Poder Judicial

Como hemos destacado en el apartado previo, el litigio judicial se había convertido en un espacio más de la negociación política (SMULOVITZ, 2008). En el caso analizado, enmarcado en la causa “Mendoza”, se le impuso a los afectados este contexto, a partir del cual movilizaron el derecho en el territorio (AZUELA Y MUSETTA, 2009). Esta “movilización socio-legal” (DELAMATA, SETHMAN Y RICCIARDI, 2014) en la que se enmarcó el proceso organizativo de la villa 21 -24 de Barracas –más allá de la causa que “bajó” al barrio- tendió a integrar la incidencia parlamentaria y la judicialización de derechos dentro de los repertorios de acción de los afectados por las relocalizaciones (ARQUEROS et. al., 2011)¹⁶.

¹⁶ Diversas normas habían sido sancionadas en la Legislatura porteña abordando las problemáticas habitacionales de las villas en años anteriores, con lo cual los delegados concebían que el ámbito legislativo era un campo en el que se podían disputar ciertas reivindicaciones -de hecho, su iniciativa central fue el impulso de un proyecto de ley-, pero también conocían sus límites en tanto no se habían producido avances sustanciales en relación a lo establecido por estas normativas (por ejemplo, en relación a las leyes de urbanización de algunos asentamientos de la CABA).

Más allá de esto, el conflicto nos permitió observar en el caso específico analizado la generación por parte de la organización barrial de estrategias de negociación novedosas, orientadas hacia actores estatales con los que previamente los vecinos de este barrio no habían tenido vinculación o lo habían tenido en menor medida que con el PE local –el Poder Legislativo (PL de ahora en más) porteño y el PJ nacional-. Buscaremos en el siguiente apartado caracterizar estas nuevas relaciones y algunas representaciones sobre los actores estatales y “la justicia” que se pusieron en juego en las mismas.

a) Los repertorios legales: acción colectiva y Poder Judicial

El accionar del PE y del PJ se cruzaron permanentemente -no siempre de manera coordinada y/o con los mismos objetivos-, así como las prácticas de la organización barrial hacia los mismos. Esto constituyó una novedad para los actores estatales, en tanto el campo jurídico tradicionalmente no ocupa un lugar central en la implementación de políticas públicas y más aún en un caso de esta magnitud, como lo hizo a partir de la causa “Mendoza”. Sin embargo, no era la primera vez que varios de los delegados se vinculaban con el campo jurídico y sus actores. Algunos de ellos tenían relaciones preexistentes, tanto personales como políticas, con miembros de los organismos de la Defensa Pública y otros organismos del PJ porteño, así como también con abogados de ONGs que habían llevado adelante causas en el barrio. Disponían por lo tanto de ciertos conocimientos que les permitieron configurar un mapa aproximado del campo jurídico y de su funcionamiento.

Una de las especificidades del caso analizado -que nos obliga a repensar los trabajos sobre conflictos judicializados- es que los afectados no decidieron como estrategia acudir a la justicia, sino que la causa les “llegó desde arriba”, sin que ellos hubieran participado de ninguna forma en la misma. Además, como se indicó, las familias de la CMR no figuraban como parte del litigio, aun cuando eran postulados como “los beneficiarios” de su sentencia.

Las intervenciones de los mismos en este marco se realizaron en los intersticios de la justicia y resultaron disruptivas. Sin embargo, en su accionar cotidiano los delegados le daban una fuerte legitimidad a la justicia federal y llevaban adelante acciones colectivas dentro de las “reglas” que rigen ese campo. En algunas

circunstancias los referentes “rompieron” con las mismas como en las pocas audiencias públicas organizadas por la CSJN y el Juzgado de Quilmes y luego Morón.

Pasaremos a desarrollar esta cuestión con mayor profundidad. La causa presentó una particularidad, en tanto algunos de los afectados –por ejemplo, los delegados del “camino de sirga” de la Villa 21-24-, aun no figurando como “partes” del proceso judicial, tuvieron patrocinadores legales y consiguieron intervenir en algunas –muy pocas- instancias judiciales. Esto supuso que el litigio tomara formas específicas que nos permiten ver como una arena conservadora se ve modificada por la acción colectiva de los vecinos -no de manera sustancial pero sí en algunas de sus determinaciones-. Una de las abogadas de la Defensoría General de la Nación expresaba así las particularidades de la causa “Mendoza” esbozadas al ser entrevistada:

Básicamente porque no, porque la “causa Riachuelo” es un híbrido, es un gran híbrido y no hay códigos de procedimiento que regle digamos una causa de esta magnitud en todos los sentidos, en cuanto a dimensión, en cuanto a rareza digamos... Incluso es una causa que es de la Corte, no es del juzgado ¿No? Entonces como que no está claro digamos. Yo soy de la idea de pensar que no son completamente parte (los afectados), pero tampoco hay una denegación de que sean parte. (...) Y ahí en realidad no sos parte (se refiere a la Defensoría) o sea nosotros somos simplemente abogados, representantes, la parte es la que firma con nosotros. Entonces muchas veces dicen “la defensoría no es parte” o incluso digamos el gobierno dice como para rechazar nuestros escritos, dicen “no son parte” cuando en realidad la defensa no está diciendo que es parte, lo que está haciendo básicamente es brindar un servicio de justicia digamos y acompañar a los que sí son parte. Y en general eso no está tan discutido digamos que no es que dicen “los afectados no son parte” pero tampoco hay claramente mecanismos que den cuenta de que sí son parte: presencia en las audiencias públicas por ejemplo (M., 2016)

De esta cita se desprenden, además, dos cuestiones. Por un lado, que se produjeron tensiones en la implementación de la sentencia a partir de la acción colectiva de los afectados y las acciones legales de sus defensores porque no figuraban como “partes” en la causa “Mendoza”. Esta cuestión constituyó un gran impedimento para los vecinos en términos de su posibilidad de participar tanto en el ámbito legal como en la ejecución de las políticas en sus territorios. Por otro lado, la abogada M. remarcaba como esto fue utilizado desde el PE –sin referirse al de un distrito en particular- para quitarle legitimidad al accionar de los organismos de la Defensa Pública

y, en consecuencia, a los afectados. El abogado de la Defensoría General de la Ciudad señalaba también estas dificultades al ser entrevistado:

O sea, es una causa que no tenía víctimas concretas: ¿Por qué? Porque cuando se arma la causa que es por un daño, la Corte a los individuos concretos los saca y dice yo me voy a quedar solo con la parte colectiva. Ahora, los que van a salir (por las relocalizaciones) no son afectados solo por la contaminación, son afectados por una situación judicial que te genera y no tienen formas ni de excluirse ni de participar. Tienen defensa. Nosotros fuimos intentando construir una estrategia de legitimación del expediente, de hacer una presentación que fue porque hicimos un convenio con la defensoría general (de la Nación). Pero digo, es una cosa que tiene un efecto de diseño central que hay que... Las víctimas no tienen espacio, eso es como insalvable Y no se salva el lugar de la víctima porque hubo una audiencia con el juez o una audiencia con la Corte, no tenés un lugar, no tenés herramientas para defenderte, para conseguir pruebas, son todas cosas que necesitarías en una causa judicial. (A., 2016)

En esta entrevista, A. planteaba, además, que su accionar poseía problemas para legitimarse, no sólo por lo señalado por la abogada de la Defensoría General de la Nación sino, particularmente para ellos, porque su organismo tenía competencia en la CABA y no a nivel federal -cuando la causa “Mendoza” se tramita en este último orden-. Es por esta razón que se firmó en el 2014 un convenio entre ambos actores, constituyendo una estrategia tanto para abordar de manera más profunda y efectiva los casos de sus territorios –una defensoría tomaría los casos de la Provincia de Buenos Aires y la otra los correspondientes a la CABA-, como para saldar las discusiones con el Juzgado Federal de Morón en torno a la legitimidad de que la Defensa Pública de la CABA interviniera en un fuero federal. En ambos organismos se conformaron equipos específicos que trabajaban sobre este litigio. La Defensoría de Morón -en quien recaía la defensa de todos los afectados por tratarse de la que trabaja con el juzgado encargado de la ejecución dela causa- fue apoyada por un equipo de la sede central de la Defensoría General de la Nación¹⁷. Éste trabajó exclusivamente con el “caso Riachuelo”. Por su parte, la Defensoría General de la Ciudad venía organizándose por programas específicos, uno de los cuales abordó la causa “Mendoza” en la CABA.

¹⁷ La Defensoría Federal de Morón tiene competencia para patrocinar a los afectados en la causa porque la ejecución del a misma recayó en el juzgado de su distrito. Actúa con autonomía y relativa independencia de la Defensoría General de la Nación, que también posee esas características frente a los Defensores de cada jurisdicción.

Además de intervenir en las instancias de diálogo con el PE -las “mesas de trabajo”¹⁸-, estos abogados fueron imprescindibles para la estrategia legal de los delegados y su vinculación con los actores judiciales que participaban del conflicto: la CSJN y los Juzgados Federales a cargo de la ejecución de la sentencia. Ambos juzgados eran de competencia penal, por lo que cabe asumir que no contaban con personal formado en cuestiones habitacionales ni de derecho ambiental. El Juzgado Federal de Morón específicamente, a cargo de la ejecución de las relocalizaciones, no fue reforzado con más personal ni presupuesto a lo largo de los años en que se desarrolló el proceso (FARN, 2014), lo cual dificultó su accionar. Más allá de estas cuestiones, se generaron escasas instancias de diálogo desde allí con las organizaciones barriales. En unas pocas ocasiones el cuerpo de delegados de la Villa 21-24 tuvo reuniones con este actor directamente, por fuera de las “mesas de trabajo”. Los delegados reclamaban que era difícil acceder al juzgado porque suponía largos viajes y porque al acercarse al mismo no eran atendidos por el juez, sino por funcionarios de menor jerarquía sin potestad para la toma de decisiones.

Por otra parte, existieron acciones del cuerpo de delegados dirigidas a los miembros de la CSJN directamente. Los afectados no podían participar de las audiencias públicas convocadas por el supremo tribunal por no ser “partes” en la causa. La representación de la “sociedad civil” en ese ámbito era encarnada, entonces, por miembros del Cuerpo Colegiado. Además de la presentación de notas e informes elaborados por la Defensoría General de la Ciudad y de los pedidos de que el PE presentara informes del avance de las obras, los delegados decidieron realizar una acción puntual que estaba por fuera de las convenciones y normas del PJ, consistente en acercarle semanalmente a su despacho al presidente de la CSJN una nota con las demandas del cuerpo de delegados de la Villa 21-24. Ante la repetición de esta práctica –persistente por un largo período de tiempo–, la CSJN pidió informes al PE o exigió mayor celeridad en el avance de las políticas públicas involucradas en la sentencia. En el siguiente fragmento de entrevista, Claudio (delegado) relataba esta estrategia y también planteaba las tensiones generadas por no ser parte de la causa judicial:

¹⁸ Las “mesas de trabajo” son instancias organizadas por el PE de la ciudad que comenzaron a realizarse a partir de las demandas de los vecinos por espacios de diálogo con el Instituto de la Vivienda. Cada barrio afectado por las relocalizaciones en la CABA tiene su propia mesa, a la que asisten representantes de los distintos actores estatales involucrados en la política -IVC, en ocasiones representantes de distintos ministerios, personal del Juzgado de Morón, entre otros- y los vecinos afectados y sus representantes legales (en general de la 21-24 participaban sus delegados).

Por lo tanto, empezamos a denunciar la mala calidad y a pesar de que la Corte Suprema nunca nos tomó en cuenta a nosotros como parte de la causa, hemos logrado de alguna manera, hemos logrado revertir en parte ese tema, esa situación. Porque en una nota escrita por nosotros y firmada por nosotros, semanalmente presentada a la Corte Suprema, logramos que en algún momento la Corte nos convocara. El presidente de la Corte Suprema. Y realmente nos escucharon, porque cada planteo que nosotros llevábamos para hacer en esa reunión fue tomado en cuenta y se tradujo después en una orden de la Corte Suprema al Gobierno de la Ciudad que los apretó, los obligó a cumplir con varias de las pautas que nosotros llevamos como punteo. (Claudio, 2015)

En este accionar puntual y en la elaboración y entrega en general de escritos a las distintas instancias del PJ el rol de la Defensoría General de la Ciudad, como se ha dicho más arriba, fue central. Este repertorio de acciones en los diversos espacios de las instituciones judiciales se conformó como el ámbito de participación privilegiado para los delegados. La interpelación a las agencias de gobierno involucradas en función de las obligaciones que debían cumplir (DELAMATA, SETHMAN Y RICCIARDI, 2014) se constituyó como una importante modalidad de intervención para los actores sociales en la arena judicial.

La organización barrial dialogó con el gobierno porteño mediante “mesas de trabajo” y dejó de lado –excepto contadas ocasiones- las formas de acción colectiva “ya conocidas” por los referentes como las manifestaciones en el espacio público, relacionadas más tradicionalmente con las luchas por la vivienda y el hábitat en la ciudad. En cambio, y producto en parte del enmarcamiento del conflicto en un litigio judicial, las acciones que contaron con la mayor fuerza y apoyo fueron aquellas dirigidas al PJ, la negociación con el gobierno local y la elaboración de un proyecto de ley en el ámbito del PL de la ciudad. Estas formas de participación estaban apoyadas en las representaciones sociales de los delegados de que la “justicia” y el PJ eran “neutrales” o “apolíticos”, a diferencia del PE.

b) Representaciones sobre la justicia y “lo justo” como parte de los “efectos simbólicos” del conflicto

Los delegados concibieron a las herramientas jurídicas de las que disponían como centrales en las negociaciones con los actores estatales. A estas prácticas subyacía una confianza en las potencialidades de la justicia como el ámbito en que se resolvería el

conflicto. Pierre Bourdieu explicaba en este sentido que este campo se presenta con un “efecto de apriorización” que supone imponer la visión de que es “el lugar de actualización de una razón universal que no debería nada a las condiciones sociales dentro de las cuales se manifiesta” (2000, p. 164). El vocabulario “neutral” y “universalizante” del derecho abonaría a esta percepción, que no hace más que ocultar que las sentencias judiciales expresan la “visión soberana del Estado, detentador del monopolio de la violencia simbólica legítima” (BOURDIEU, 2000, p. 197). Como expresaba uno de los abogados de la Defensoría General de la Ciudad y como se desprendió de las entrevistas realizadas a los referentes, esto se vinculaba con la experiencia previa que los representantes tenían con la justicia local, extrapolando sus particularidades –las de ese distrito en ese período- para el campo jurídico en su conjunto. El abogado nombrado señalaba la sorpresa que le generaba esta apuesta, aun cuando no se correspondía con las características que el observaba en la justicia federal:

También estaban (los delegados) acostumbrados a que se construya una percepción sobre la justicia basada en una primera etapa muy anormal, anormal en el buen sentido digo, en el sentido progresista de la jurisprudencia de la ciudad donde pasaban un montón de cosas. Entonces se formó esa idea de que toda la justicia era igual cuando la justicia es de una manera absolutamente conservadora. (A., 2016)

Esta representación de la justicia suponía para los delegados que sus demandas poseían una mayor legitimidad social por encontrarse enmarcadas en su campo. Como señala uno de los referentes entrevistados, para ellos la judicialización del conflicto suponía una ventaja frente a otros en los que se habían enfrentado al gobierno local. En sus palabras:

Nosotros tenemos la espada de Damocles de que tenemos que desocupar “la sirga” y estamos en una instancia que no tiene manejo político, sino que tiene una orden judicial. La situación nuestra era, es distinta.” (Manuel, 2015)

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

El poder más importante, que es el Judicial, está obligándolo al político a cumplir con pautas que de alguna manera nosotros

endurecemos, nosotros como militantes sociales, como cuerpo de delegados, como representantes del derecho de las 1300 y pico de familias (Claudio, 2015)

En esta cita de Claudio se observa cómo el entrevistado refiere explícitamente al PE porteño como “poder político”, diferenciándolo del campo judicial. Esta concepción se encuentra instalada en la sociedad en su conjunto (BOURDIEU, 2000), tornando opacas las disputas interinstitucionales dentro del PJ y las perspectivas políticas que los distintos actores en su interior defienden. Como afirma Smulovitz: “En la percepción de los actores (...), las peticiones legales pueden dar lugar a resoluciones más transparentes, menos discrecionales y que atiendan a la razonabilidad de sus argumentos” (2008, p. 289). La justicia cumplía para los delegados, por lo tanto, un rol de “control” o de “policía” sobre el gobierno porteño frente a la ausencia de políticas públicas en el barrio.

Por otra parte, los delegados afirmaban en su discurso que otra de las ventajas de la judicialización del conflicto era que la misma había permitido visibilizar problemáticas ya reconocidas en el barrio –como la vivienda y la contaminación– hacia el masivo (SMULOVITZ, 2008). De esta manera, algunos delegados expresaban que la contaminación que se denunciaba en la causa era preexistente a la misma y que el litigio había dado difusión a esta problemática y constituía una presión para que el PE actúe en pos de resolverla. Por otra parte, los delegados señalaban que la causa judicial y sus fundamentos habían generado procesos de aprendizaje en relación a, entre otras cosas, la cuestión ambiental en el Riachuelo, como lo señala uno de los delegados:

O sea, yo tuve que aprender todo esto desde, a ver, la razón de saber porque, en su momento, me sacaban. Antes desconocía” (Manuel, 2016)

También observamos un aprendizaje sobre las formas de acción colectiva dentro del ámbito jurídico y sobre el funcionamiento interno del mismo. El litigio de derechos se conformó de esta manera como una plataforma de apoyo (SMULOVITZ, 2008) de los actores sociales involucrados en la causa como afectados. Los mismos accedieron de manera más democrática a las cortes por la provisión por parte de la Defensoría General de la Ciudad de habilidades profesionales y saberes técnicos que les permitían participar de manera más activa en la arena judicial. La existencia de estos actores presentó una

destacada disponibilidad de recursos estratégicos en la conformación de acciones colectivas de protesta que utilizaban al derecho como herramienta (SMULOVITZ, 2008). Desde la organización barrial se concertaron acciones entre los habitantes de la villa y redes de activistas jurídicos en función de objetivos comunes. El rol de estos activistas – que forman parte del Estado- superó el del acompañamiento legal, participando muy activamente en la estructuración y conformación de la organización barrial.

Smulovitz (2008) afirma que “la litigiosidad puede aumentar si los actores entienden a la acción judicial como una estrategia para alcanzar legitimación simbólica, reconocimiento institucional e influencia política y social, más que un instrumento para alcanzar resultados prácticos sobre disputas específicas” (2008, p. 290). En este caso, de las entrevistas se desprendió que para los delegados ambas cuestiones poseían un gran peso, ya que las acciones legales –llevadas a cabo por sus abogados- aparecían como legítimas entre ellos y hacia el resto de los afectados a la vez que el campo judicial se presentaba como aquel en el que era más factible que se atiendan sus demandas. De esta manera expresa Claudio las potencialidades que se le adjudicaban al PJ desde la organización barrial:

Sabemos que es una herramienta, una herramienta jurídica. Tiene el peso de una herramienta jurídica porque firman ellos como Estado, nosotros como delegados, y firman nuestros asesores, por lo tanto, ese peso jurídico no pueden obviarlo (se refiere al Poder Ejecutivo local). (Claudio, 2015).

Más allá de estas representaciones sociales predominantemente positivas sobre “la justicia” y el PJ, a lo largo del tiempo y del –lento- avance de las relocalizaciones los delegados comenzaron a señalar algunas debilidades del campo jurídico y su funcionamiento. Las mismas se relacionaban, en buena medida, con la falta de conocimiento por parte de los jueces del territorio y sus problemáticas y señalaron también la lentitud de funcionamiento y por lo tanto, ineficacia en atender las urgencias en el barrio, del Juzgado Federal a cargo de la ejecución de la sentencia. Finalmente, algunos de los referentes terminaron planteando que existían similitudes entre el funcionamiento y lógicas de vinculación con los barrios del PJ y las del PE que ya conocían por sus experiencias previas.

4. El enfoque de derechos en las demandas de la organización barrial

Como hemos afirmado, los conflictos poseen una productividad multidimensional (MELÉ, 2003; AZUELA DE LA CUEVA, 2009; 2014), uno de cuyos aspectos es el de los efectos simbólicos. En este apartado presentaremos de manera general algunos rasgos de las transformaciones en las identidades y subjetividades individuales y colectivas de los afectados, así como de sus formas de representar sus prácticas y su espacio. Nos referimos a los modos y sentidos del habitar en estos barrios, al impacto de la dislocación y a las percepciones sobre los lugares a los que son mudados, la vivienda, el entorno y los grupos cercanos.

Esta dimensión no puede comprenderse sin tomar en cuenta el contexto y la forma en que se llevó adelante esta política en el territorio y los vínculos que se establecieron entre los diversos actores estatales y barriales. Durante los conflictos suscitados en la implementación de las relocalizaciones, se tornaron visibles y entraron en disputa las visiones de los diferentes actores involucrados en torno al hábitat, el ambiente, la justicia y el derecho a la ciudad (MELÉ, 2003). Estos sentidos constituyen construcciones no estáticas que van transformándose a lo largo del proceso en articulación con sentidos y visiones preexistentes.

Desde el barrio, el cuerpo de delegados interpeló fuertemente a los actores estatales involucrados –principalmente al IVC y al PJ y al ACUMAR en menor medida –, con una demanda de ampliación de su ciudadanía y de reconocimiento de sus derechos. Estos discursos, es necesario destacar, coexistieron con otros vinculados a visiones extendidas sobre el “merecimiento” según criterios de antigüedad y ligados al acceso a la vivienda por vía del mercado. Igualmente, entre los delegados estaba instalado que el cambio de vivienda como un *rito de pasaje* para convertirse en “ciudadanos” (CRAVINO, 2012) y como una forma de reconocimiento de la posesión de derechos que no les eran garantizados. En este sentido y retomando a García Canclini, “la ciudadanía y los derechos no hablan únicamente de la estructura formal de una sociedad; además, indican el estado de la lucha por el reconocimiento de los otros como sujetos de intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas” (1995, p. 21 en GUNTURIZ, 2011). En el caso analizado, la ciudadanía “plena” se vinculaba principalmente con el acceso a la vivienda y el hábitat; con lo *urbano*, lo que se alcanzaría mediante acciones en el ámbito de la ley –tanto el PJ como el PL-y el aprendizaje por parte de los

habitantes de las villas de sus derechos, constituyendo un mecanismo diferenciado del acceso tradicional a la ciudadanía por medio del trabajo formal.

Reflexiones finales

En el desarrollo de nuestra investigación decidimos analizar la intervención del PJ en un caso específico ya que la misma resultaba central para indagar en cómo se desarrolló la organización barrial de la villa 21-24, sus relaciones con los distintos actores estatales de la CABA y las representaciones sociales que se constituyeron a lo largo del conflicto que guiaron la acción de los delegados del “camino de sirga”. El proceso se vio enmarcado en un conflicto que se dirimía en la instancia de mayor jerarquía del PJ, con la cual los delegados no tenían relaciones previas. Estar “atrapados en un expediente judicial” cambió la forma en que esta población se vinculó con el PE porteño y con las otras agencias estatales, ya que todo se encontraba mediado por la ejecución de la sentencia (FAINSTEIN, CRAVINO, 2017).

En principio, que los “afectados” no fueran partes en la causa limitó su accionar, invisibilizando de manera notoria sus voces y obligándolos a actuar en los intersticios del campo jurídico. Además, se puede observar en este caso un desborde del rol que este poder venía desarrollando habitualmente: en las denominadas “causas estructurales” (PUGA, 2014), desde la justicia se definen políticas públicas y se controla su ejecución, que afecta a colectivos más allá de las “partes”. A lo largo del desarrollo del litigio se modificaron algunas medidas a partir de disputas en la misma ejecución de la sentencia.

Los referentes barriales de la villa 21-24 de Barracas actuaron por medio de novedosas formas de acción colectiva, utilizando el lenguaje judicial como herramienta, siguiendo las reglas de este campo, pero a la vez modificando y desbordándolas en cierto sentido. Por ejemplo, los convenios y accionar de la Defensa Pública tanto del federal como de la ciudad supusieron transformaciones en los arreglos institucionales del PJ.

Las relaciones entre la organización barrial y los actores estatales del PJ se vieron atravesadas por los sentidos y representaciones sobre “la justicia” y el campo jurídico contruidos en parte a partir de las experiencias de los referentes con el PJ porteño. Podemos afirmar que existió en los comienzos una “confianza” en el PJ que se

construyó en oposición a la imagen de los delegados sobre el gobierno porteño. El primero era concebido como un ámbito “despolitizado” en oposición a la intervención en el caso del Instituto de Vivienda de la Ciudad y otros organismos del PE local. El PJ actuaría, según estas percepciones, desde un lugar “técnico” controlando al gobierno porteño desde la defensa de leyes “universales y neutrales” (BOURDIEU, 2000). Más allá de estas concepciones, en la experiencia misma de la implementación de la sentencia los delegados comenzaron a ver las limitaciones del campo jurídico y a desmitificar su supuesta neutralidad.

En este contexto, el rol de las “experiencias jurídicas de proximidad” cobró gran relevancia para la organización territorial, por ser estos los organismos con la potestad para representarlos frente al PJ y porque poseían el saber técnico necesario para poder desenvolverse en ese campo. Las características de estos operadores jurídicos, vinculadas con tendencias disruptivas ligadas a prácticas de intervención en los territorios y a los procesos de organización de los “afectados” desde un enfoque de derechos le imprimieron también su especificidad al proceso. De esta manera, los abogados del Ministerio Público Tutelar y de la Defensoría General de la Ciudad se convirtieron también en protagonistas de este conflicto, actuando no sólo como asesores legales sino como referentes políticos para la organización barrial.

Se generaron aprendizajes (AZUELA Y MUSSETTA, 2009; DELAMATA, RICCIARDI y SETHMAN, 2014) por parte de los delegados que se articularon con sus acervos de conocimientos técnicos, organizativos y también legales previos. Estos incidieron fuertemente en los sentidos que se le adjudicaron a la relocalización, así como en la forma en que fueron presentados y representados los reclamos de la organización. Los “aprendizajes” se vincularon, en primer lugar, con el conocimiento sobre las dinámicas y funcionamientos del PJ y con un “discurso de derechos” que supuso la creciente traducción de las demandas en términos de derechos colectivos. El presentar sus reclamos de esta forma les adjudicaba, según los mismos actores, una mayor legitimidad. Este discurso ya había permeado en estos barrios en cierta medida previamente a la sentencia de la causa “Mendoza” dado el contexto de judicialización existente en la CABA (descripto en el cuerpo del artículo).

Estos procesos transformaron también la manera de simbolizar las relocalizaciones, que pasaron a ser concebidas como formas en que potencialmente estos sectores podrían integrarse a la ciudad. Vemos aquí una disputa por la ciudadanía,

además de social y urbana, simbólica (GIROLA Y THOMASZ, 2016): las relocalizaciones permitirían, para los delegados, alejarse de “representaciones y prácticas vinculadas a la ilegalidad o incivilidad” (GIROLA Y THOMASZ, 2016), relacionadas en este caso a la propiedad y a los estigmas adjudicados a los habitantes de las villas, aproximando a los relocalizados al modelo de ciudadanía hegemónica.

Referências bibliográficas

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

ABRAMOVICH, V., COURTIS, C. (2001): “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales” en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, N° 4, Valencia

ARCIDIÁCONO, P.; GAMALLO, G. (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 *Revista PostData*, 19, N° 1, (págs. 193-225), Buenos Aires

ARQUEROS, S., CALDERÓN, C., JAURI, N., RAMOS, J., VITALE, P y YACOVINO, P. (2011): “Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en la Ciudad de Buenos Aires.” Ponencia presentada en las VI Jornadas de la carrera de Trabajo Social, Argentina.

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

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

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

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

BOURDIEU, P. (2000): “Elementos para una sociología del campo jurídico” en BOURDIEU, P.; TEUBNER, G. *La fuerza del derecho*. UNIANDES. Bogotá.

BELMONT, N.; CALDERÓN, C. (2013): “De la reivindicación a la construcción política. Prácticas organizativas en torno al reclamo por el hábitat urbano en la experiencia de villa 3, barrio Fátima” en BERCOVICH, L.; MAURINO, G., *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. EUDEBA. Buenos Aires.

CRAVINO, M. C. y FAINSTEIN, C. (2017): “Disputas por el acceso al ambiente sano y la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la Justicia y políticas públicas” (en prensa), en Cravino, Cristina. (coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ed. UNGS, Los Polvorines. DELAMATA, G. (2013): “Movimientos sociales, activismo constitucional y narrativa democrática en la Argentina contemporánea” en *Revista Sociologías* N°32, Porto Alegre, p. 148 – 180.

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

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

FAINSTEIN, C. (2015): “La relocalización de población del camino de sirga de la Villa 21-24 ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de la acción colectiva en torno al reasentamiento”. *Quid 16: Revista de Estudios Urbanos del IIGG* N°5. Disponible en:
<http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1359>

MELÉ, P. (2003): “Introduction: Conflits, territoires et action publique” en MELÉ, P.; LARRUE, C.; ROSEMBERG, M.; *Conflits et Territoires*. Tours; Maison des Sciences de L'Home; Presses Universitaires François Rabelais; Págs. 13 a 32.

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

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

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

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

VACOTTI, L. (2017): “La judicialización de la lucha por la vivienda en Buenos Aires”, en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* N° 103, pp. 51-70

Sobre a autora**Carla Fainstein**

Magister en Estudios Urbanos, CONICET – Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. E-mail: carla.fainstein@gmail.com

A autora é a única responsável pela redação do artigo.

Resumen

Buscaremos en este artículo analizar en las formas en que la intervención de la justicia en un conflicto urbano incide en las prácticas y representaciones de los afectados por la misma. Se indagará en el caso puntual de las relocalizaciones de población de la ribera del Riachuelo a partir de la sentencia de la Causa “Mendoza”, enmarcándola en un contexto regional, nacional y distrital específico.

Palabras-clave: Judicialización; Favelas; Relocalizaciones.