

El caso de la Villa 21-24 de Barracas: los sentidos de la urbanización en el marco de la judicialización de la política social en el marco de la “Causa Mendoza”.

Maglioni, Carolina y Risso Patrón, Domingo.

Cita:

Maglioni, Carolina y Risso Patrón, Domingo (2017). *El caso de la Villa 21-24 de Barracas: los sentidos de la urbanización en el marco de la judicialización de la política social en el marco de la “Causa Mendoza”.* XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/205>

XVI Jornadas Interescuelas Mar del Plata

Nº y título mesa: Intervenciones estatales y organización popular en asentamientos informales de América Latina.

Título ponencia: El caso de la Villa 21-24 de Barracas: los sentidos de la urbanización en el marco de la judicialización de la política social en el marco de la “Causa Mendoza”.

Autores: Carolina Maglioni (Becaria doctoral, Universidad de Buenos Aires/Facultad de Ciencias Sociales/Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe – Centro de Estudios de Ciudad).

Domingo Risso Patrón (Becario maestría, Universidad de Buenos Aires/ Facultad de Ciencias Sociales/Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe – Centro de Estudios de Ciudad).

“PARA PUBLICAR EN ACTAS”

Introducción

El presente trabajo se realiza en el marco de los proyectos de investigación “*Tensiones, proyectos e intervenciones para el desarrollo con inclusión socio-espacial en la Cuenca Matanza-Riachuelo*” (PIUBAMAS 2014-2017) y “*Procesos de integración y exclusión en medios urbanos. Las políticas culturales y sociales y su implicancia en la configuración de la ciudad*” (FONCyT PICT 2012).

A partir de la experiencia de relocalización de los pobladores que habitan en la margen del Riachuelo de la Villa 21-24 (Comuna 4) al Complejo Habitacional Padre Múgica (Comuna 8), en el marco de la Causa Mendoza, nos proponemos visualizar cómo en este proceso de judicialización de la política social convergen varias políticas públicas “desarticuladas”, que resultan en la priorización de la liberación del Camino de Sirga por sobre la grave problemática social implicada, dando una respuesta inacabada y generando nuevas problemáticas sociales a las poblaciones involucradas. En términos generales, nos preguntamos cómo se reconfiguran las relaciones entre el Estado y los habitantes de las áreas relegadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en un contexto signado por la judicialización de las intervenciones sociales. Para ello, en primer lugar, presentamos una síntesis del derrotero de la Causa Mendoza y, luego, el entramado de actores involucrados en la misma. Finalmente, damos cuenta de las particularidades que asume el proceso en la experiencia de la Villa 21-24.

El derrotero de la “Causa Mendoza” y la judicialización de la política social

La Causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios –daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo” (en adelante “Causa

Mendoza”)¹ constituye el punto de partida de la judicialización de las intervenciones en la Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante CMR) y, por ende, de la entrada y participación de nuevos actores en este proceso en el que las órdenes judiciales debían tornarse en políticas públicas para la satisfacción de los derechos sociales afectados.

La creación en 2006 de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante ACUMAR), dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional, buscó coordinar y articular las acciones de las distintas jurisdicciones involucradas: Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Provincia de Buenos Aires y los 14 municipios del área. Entre ellas, podemos mencionar la firma, en ese mismo año, del “Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios – Saneamiento Cuenca Matanza Riachuelo” (primera etapa) entre la Nación y la CABA, la Provincia de Buenos Aires y algunos municipios, con el propósito de solucionar los problemas de urbanización de asentamientos precarios localizados en dicha área para atender la demanda de 10.745 familias en riesgo ambiental priorizable.² Este convenio “suponía que los municipios de la provincia y el Gobierno de la CABA debían elegir los terrenos para las relocalizaciones, llevar adelante los censos y la definición de las familias afectadas y realizar el abordaje territorial de las mismas. El financiamiento, por su parte, vendría del gobierno nacional, y el ACUMAR debía exigir el cumplimiento del plan e informar de los avances”.³

En 2008 la CSJN dicta sentencia ordenando a la ACUMAR, al Estado nacional, a la CABA y a la Provincia de Buenos Aires el saneamiento de la cuenca, siendo los objetivos que debían orientar las políticas públicas: el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, la recomposición del ambiente en todos sus componentes (aire, agua y suelo) y la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. Al respecto, un ex funcionario de ACUMAR refiere a lo novedoso de la sentencia de la Corte al plantear:

...ACUMAR se crea en el 2006 por una Ley que hace el presidente Néstor Kirchner, en e 2008 sale el fallo de la Corte, y a partir de ahí los tres sectores están penalizados, están cumpliendo una condena. O sea, la gestión es equivalente a lo que sería una condena (...) Bueno, estos tres Estados contaminaban este río, tienen que hacer esto ¿entendes? (...) nunca pasó que la Corte Suprema fallara en contra de un Estado en la Argentina, o de una gestión, y aprovecha que está creado lo de ACUMAR...

¹ Ésta fue iniciada en el año 2004 por los vecinos de Villa Inflamable (Dock Sud, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires) ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN).

² Cuatro años más tarde, en la segunda y última parte de este convenio, la suma de ascenderá a 17.771 familias afectada, lo que da cuenta de la agudización de la problemática.

³ Fainstein C., “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”, *Quid*, N° 15 (2015), p. 260.

La implementación se delegó en el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes⁴ y se creó un Cuerpo Colegiado para la participación ciudadana, coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación e integrado por organizaciones no gubernamentales que participaban en el proceso judicial como terceros interesados (Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, Asociación de Vecinos de La Boca, Centro de Estudios Legales y Sociales, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, y Fundación Greenpace Argentina).

En 2009 el juez ordena a la ACUMAR la presentación de un proyecto integrador por la cuenca. El Plan Integral de Saneamiento Ambiental (en adelante PISA) fue presentado en función de los lineamientos establecidos en la resolución judicial, y actualizado en marzo de 2010, con las siguientes líneas de acción: a) sistema de indicadores, b) sistema de información, c) fortalecimiento institucional, 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) desagües pluviales, y k) limpieza de márgenes.

En lo referente a la urbanización de villas y asentamientos precarios, en articulación con el Convenio Marco 2010 que actualizó el anterior y focalizó la atención en las zonas calificadas en riesgo ambiental, el PISA fijó como objetivos: 1) Liberar la traza del camino de sirga de asentamientos informales, mejorando la situación habitacional de la población afectada, con el propósito de materializar la obra física para lograr el acceso público y el mantenimiento del borde del curso de agua; 2) Ofrecer una solución habitacional definitiva, en una nueva localización, a las familias que viven en asentamientos ubicados sobre basurales; 3) Brindar soluciones habitacionales a familias que se encuentran en riesgo sanitario por el alto grado de contaminación en la zona que habitan; 4) Brindar una respuesta habitacional definitiva a familias residentes en otras villas y asentamientos de la CMR.

El juez interpretó que la “limpieza de márgenes” implicaba la remoción de todos los “obstáculos” a fin de recuperar esos terrenos para el desarrollo de parques y espacios públicos con usos recreativos. Para ello, introdujo el viejo concepto de “camino de sirga” definido en el Código Civil de la Nación para marcar el área a despejar:

...este tipo se prendió con la movida de armar la sirga. Y ahí como que avasalló. Midió como el criterio de lo que era el Código Civil de los treinta y cinco metros liberados del borde hacia adentro del territorio, del continente y empezó a liberar la Sirga. Y ahí tenías empresas, depósitos, un monto de cosas... (Ex funcionario ACUMAR).

⁴ Este juez fue desplazado en 2012 debido a denuncias de irregularidades en sus intervenciones.

De modo que la urbanización de las villas y asentamientos con el propósito de dar solución a la situación de precariedad habitacional y mejorar la calidad de vida de las familias residentes en la CMR no constituyó una cuestión prioritaria, siendo el eje central la liberación de dicha área. Cabe señalar que el proceso de relocalización de familias tramita en el expediente judicial dentro del legajo de “Limpieza de Márgenes”⁵

En la CABA, la liberación del camino de sirga afectaba a la Villa 26, el Asentamiento El Pueblito, el Asentamiento Magaldi, la Villa 21-24, el Asentamiento Luján, el Asentamiento Lamadrid y los denominados ‘suelitos’. Según el acuerdo General del Convenio Marco firmado en el 2010, de las 2.527 familias a relocalizar 1.334 familias correspondían a la Villa 21-24.

En 2012 el titular del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, hasta entonces responsable de la ejecución de la sentencia, fue desplazado por la propia Corte debido a diferentes conflictos suscitados en el manejo de la Causa. A partir de entonces, el seguimiento del fallo se dividió en dos juzgados: por un lado, el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12 de la CABA, cuyo titular es el Dr. Sergio Torres, a cargo del control de los contratos en el marco del plan de obras de provisión de agua potable, cloacas y tratamiento de basura; y por el otro, el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de Morón, a cargo del Dr. Jorge Rodríguez, se encarga del resto de las cuestiones referidas a la causa.

A nueve años de dictada la sentencia de la Corte, el proceso de ejecución de la misma ha presentado demoras e incumplimientos, entre otras dificultades y problemas, en las intervenciones de los organismos responsables de dar respuestas a las familias afectadas.

El entramado de actores en juego en la Causa

La justicia

La *Corte Suprema de Justicia de la Nación* ordenó a la ACUMAR, al Estado nacional, a la CABA y a la Provincia de Buenos Aires el saneamiento de la cuenca, delegando la ejecución de la sentencia, en un primer momento, en el titular del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes y, luego, en los magistrados a cargo del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12 de la CABA y del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de Morón.

En lo referente a la cuestión habitacional, en una primera etapa, la sentencia judicial se centra en la relocalización (volver a localizar) de familias que habitan en villas y asentamientos de la CMR. Sin

⁵ Chellillo, López, Royo, Sagasti y Territoriale, “El ‘Qué’. Las relocalizaciones en el marco de la causa Riachuelo y el derecho a la ciudad”, en “La causa ‘Mendoza’: la relocalización de las familias y el derecho a una vivienda digna. Las personas no son cosas”, *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 4, N° 6 (2014).

embargo, los diversos *magistrados intervinientes* han usado indistintamente los términos “erradicar” (suprimir, limpiar) o “relocalizar”, los cuales tienen connotaciones antagónicas y en términos de derechos es errado.

Pese a ello, el juez de Quilmes estableció como principio, en una resolución de 2010, “que no se llevarían adelante ‘erradicaciones’ sin una relocalización previa, y se dejó en claro que las acciones estatales no debían limitarse al traslado de las personas, sino que además debían incluir la totalidad de los servicios esenciales para el desarrollo de los habitantes”.⁶ Prima el argumento de que decididamente la relocalización implicaría de por sí una mejora de la calidad de vida de las familias, por lo tanto, esta política se impuso inconsultamente con las consiguientes dificultades que trajo aparejadas en términos de afectación de derechos de la población involucrada en el proceso. Al respecto, en mayo de 2014 el juez Rodríguez de Morón ordenó a la ACUMAR la presentación de un “Plan de pautas básicas para la relocalización de personas dentro de la cuenca”, de acuerdo a parámetros fijados por el Juzgado, con que ACUMAR cumplió en julio de ese mismo año.

Asimismo, es importante destacar que estos jueces a cargo del cumplimiento del fallo judicial de la CSJN no reconocen a los pobladores de los barrios como parte del litigio en trámite. El lugar de la participación ciudadana fue delegado al *Cuerpo Colegiado* que, como se señaló anteriormente, está integrado por los representantes de las organizaciones no gubernamentales que participan como terceros interesados en el proceso judicial y es coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación. La función asignada a éste es “promover acciones destinadas a expandir y generar conciencia ciudadana respecto de la grave problemática de la CMR y representar el interés público en el marco del trámite de la ejecución de la sentencia, y controlar el cumplimiento de objetivos, metas, obligaciones y plazos dispuestos por la CSJN”.⁷ En este sentido, en un informe del año 2015, el Cuerpo Colegiado señaló que, a pesar de la puesta en funcionamiento de organismos estatales y políticas públicas tendientes a revertir la problemática socio-ambiental en la Cuenca, “los objetivos establecidos por la CSJN distan de haber sido alcanzados y han emergido nuevos y complejos problemas” por la carencia de un auténtico plan integral que guíe las acciones, por lo tanto, instó a tomar decisiones que permitan reorientar el proceso.

Los condenados

⁶ Balardini, L. y Royo, L., “La exigibilidad del derecho a la vivienda y el uso de indicadores para su monitoreo. Las relocalizaciones en la Cuenca Matanza Riachuelo”, en *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, dirigido por Pautassi, L. y Gamallo, G., Editorial Biblos, Buenos Aires, 2012, p. 95.

⁷ *Ibíd.*, p. 88.

Otros actores relevantes son los organismos que la sentencia del Tribunal Superior consideró responsables del saneamiento de la Cuenca: la ACUMAR, el *Estado Nacional*, la CABA y la *Provincia de Buenos Aires*.

La ACUMAR es un ente de derecho público interjurisdiccional que pone en consonancia todos los poderes con influencia en la Cuenca en el marco del PISA. La CSJN dispuso que ésta asumiera “las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en ejecutar los objetivos”; a pesar de que, en el caso particular de la Urbanización de Villas y Asentamientos precarios, “si bien los fondos para la construcción de las viviendas provienen del presupuesto nacional, son los municipios o el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, quienes tienen a su cargo la ejecución de la obra, y la definición de las áreas aptas para la construcción”.⁸ En este sentido, la ACUMAR ha asumido un rol secundario en la ejecución de las políticas vinculadas al cumplimiento de esta línea de acción del PISA (en especial en el proceso de relocalización de las familias afectadas en el territorio de la Cuenca), ocupándose muchas veces solo de tareas operativas de administración. De ahí que, “si bien es la responsable de la ejecución del Plan de Urbanización, no ha podido desempeñar el rol de articulador necesario para dar cumplimiento con lo dispuesto en el Acuerdo General”, limitándose “a officiar de intermediario entre el Gobierno local, el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios y el Juzgado Federal a cargo de la ejecución de la sentencia de la Corte”.⁹ Al respecto, señala un ex funcionario de ACUMAR:

-ACUMAR...la política era que, digamos, con las jurisdicciones, nosotros lo que hacíamos era articular con la Nación, con el área nacional que tenía que poner los fondos...

-El programa este de urbanizar...

-Y supervisar que se vaya cumpliendo lo que tiene cada distrito. Pero después cada distrito se hacía cargo de lo que tenía que hacer. Nosotros no nos hacíamos cargo de hacer las viviendas y nada de eso. En este caso, de lo que yo hice en Ciudad, fue raro, porque yo era de la Ciudad, pero no era la idea. La idea era que cada distrito va resolviendo.

-¿Y en caso de incumplimiento de ese distrito la justicia a quién...?

-La justicia los va apurando para que vaya...

-¿A quién a ACUMAR o al distrito?

-A los dos. Los llama a los dos y nos va pidiendo eso...

Desde el Cuerpo Colegiado argumentan que ACUMAR contaba “con amplias facultades legales respecto de cualquier actividad con incidencia ambiental en la cuenca (art. 5° de la ley 26.168), prevaleciendo ellas por sobre toda otra concurrente (art. 6°). No obstante, su ejercicio de estas

⁸ Lampolio, A., García, H. e Iturralde, M. “¿ACUMAR o acunar el ‘sueño’ de la urbanización?”, en “La causa ‘Mendoza’: la relocalización de las familias y el derecho a una vivienda digna. Las personas no son cosas”, *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 4, N° 6 (2014), p. 89.

⁹ *Ibíd.*, p. 97.

facultades legales es aun limitado al momento de aplicar instrumentos centrales de la política y gestión ambiental. En vez de dirigir, regular y controlar, en algunas actividades, su intervención se vio restringida a complementar la de otros entes, lo que quita integralidad y consistencia a su accionar. Ello se produjo tanto por las limitaciones institucionales del organismo, como por resistencias de las jurisdicciones y otros entes involucrados”.¹⁰

En este sentido, el ex funcionario de ACUMAR alega las dificultades en la gestión en el marco de la judicialización que implicó la Causa Mendoza:

En aquel momento, nosotros con una fuerte impronta, y lo toma un Juez, que es de Quilmes, el Juez Armella. Y ese juez se pone muy duro con ACUMAR, trabaja...se le mete arriba de la gestión (...) el tipo era un tipo que creía que era limpiar, acomodar, correr, nada más que eso. Y así se conformó la primera estructura. Y también yo creo que esa impronta jorobó mucho a ACUMAR, en términos de que la judicializó mucho y también hizo que tuviese una planta de abogados impresionante, porque había que atender demandas todos los días. Todos los días tenías que ir al juzgado a responder por algo. Es algo que es muy particular para una gestión (...) aparte ese juez te multaba a los funcionarios, los perseguía (...) hacia adentro de lo que es el Estado generaba una actitud temerosa en mucho de los funcionarios de la línea, sobretodo porque no te ponían un gancho en muchas cosas ni mamados, decían: "a ver si voy preso", ¿entendes lo que te digo? (...) está bueno que la justicia actúe, pero la justicia tendría que buscar una modalidad. O sea, tanto la justicia como la gestión, en una cuestión así, tendrían que ir encontrando un camino virtuoso de cómo hacemos la gestión...

En el caso específico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es el *Instituto de la Vivienda* (en adelante IVC) el órgano encargado de la implementación de esta política. Es decir, es el responsable de definir los terrenos para las relocalizaciones y llevar adelante la ejecución de las obras para brindar las soluciones habitacionales; llevar adelante los censos de las poblaciones en villas y asentamientos y, finalmente, decidir las prioridades de adjudicación a partir de establecer el criterio de riesgo para priorizar los hogares a ser relocalizados; y realizar el abordaje territorial de las familias involucradas en el proceso.

Desde su creación en 2003, Ley N° 1.251, el IVC era el organismo encargado de la gestión de las políticas de villas, fundamentalmente a través del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT. A partir de 2007, con la asunción de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno, la configuración institucional en materia de política de urbanización de villas en la CABA cambió, y fue así como se produjo una reorganización del organigrama de la política

¹⁰ Cuerpo Colegiado, *Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la CMR*, 2015, p. 5-6.

habitacional que “implicó el vaciamiento administrativo y financiero del IVC, y la dispersión de sus funciones entre una diversidad de organismos”.¹¹

En este sentido, se agregaron otros organismos dependientes del Ministerio de Desarrollo Económico: la Unidad de Gestión e Intervención Social (en adelante UGIS) que efectúa tareas para el mantenimiento del hábitat en las situaciones de emergencia; y la Corporación Buenos Aires Sur S.E. (en adelante CBAS), a través del Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR HÁBITAT). A través de un convenio se estableció que “Corporación Buenos Aires Sur –CBAS-, quedaba a cargo de la realización de tareas de urbanización y construcción de viviendas en las villas, asentamientos y barrios carenciados de la zona sur de la Ciudad, mientras que la UGIS quedaba a cargo de las tareas inherentes al mantenimiento del hábitat en las situaciones de emergencia en villas y núcleos habitacionales transitorios. Por su parte, el IVC mantiene su competencia formal en las tareas de urbanización para las villas y asentamientos situados en el norte de la Ciudad: la Villa 31 y 31 bis y Rodrigo Bueno, y también el denominado asentamiento ‘Playón de Chacarita’ situación que (...) cambiará posteriormente a partir de la intervención en Retiro del Ministerio de Espacio Público”.¹² Este nuevo andamiaje institucional no logró la aprobación de la Legislatura porteña, por lo tanto, esta reforma ejecutiva no proveía los recursos necesarios para alcanzar los objetivos asignados a estos organismos; de modo que “al convenio entre el IVC, la CBAS y la UGIS, subyace un complejo mecanismo de administración de recursos que opera principalmente a través de las denominadas ‘mandas’ es decir, transferencias de recursos presupuestarios de un organismo a otro para que el mandado las ejecute por cuenta y orden del mandante”.¹³

En 2011 se creó la Secretaría de Hábitat e Inclusión (en adelante SECHI) para coordinar las acciones de las distintas áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) en pos de una intervención integral en las villas y barrios vulnerables, sin haber logrado hasta el momento resolver la desarticulación y fragmentación, tanto institucional como territorial, que atraviesa a la política habitacional.

En consecuencia, el diseño de políticas se basa en un complejo entramado de competencias y superposición de funciones ministeriales que dificultan establecer, en la práctica, límites precisos

¹¹ Rodríguez, M.C., Di Virgilio, M.M., Arqueros Mejica, S., Rodríguez, M.F. y Zapata, M.C., *Contradiendo la Constitución de la Ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el Período 2003-2013*, Documento de Trabajo N° 72, IIGG-FCS-UBA, 2015, p. 14.

¹² Cravino, M.C., Ricciardi, M.V. y Shetman, A., “De la programación a la administración o de los anuncios al pragmatismo: avatares de las políticas de villas del macrismo (2007-2011)”, en *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, coordinado por Bercovich, L. y Maurino, G., Eudeba, Buenos Aires, 2013, p. 339.

¹³ *Ibid.*, p. 340.

sobre distintas áreas para actuar en forma conjunta y coordinada. Lejos de lograr mayor eficacia y eficiencia, las políticas se vuelven poco claras, desconociendo los organismos competentes en la materia, produciendo demoras en las obras u otros emprendimientos, incumplimientos y arbitrariedades de los convenios y normas, y sobre todo, la incertidumbre de la población ante la falta de intervención y frente a las respuestas confusas, incongruentes y contradictorias.

Esta característica de la política habitacional en la CABA generó dificultades en las intervenciones en el marco de la sentencia judicial, pues “el responsable de llevar adelante todas las acciones relativas a los planes de vivienda comprometidos a raíz del proceso ‘Mendoza’, en coordinación con las autoridades de la Ciudad en ACUMAR, es el IVC y no la CBAS, lo que significa el desplazamiento de esta última de la realización y desarrollo de los planes de vivienda más importantes, por cantidad y envergadura, recientemente ejecutados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A su vez, determinó la disposición por parte del IVC de soluciones habitacionales desarrolladas por la CBAS”.¹⁴ En este proceso, el IVC definió los lugares a los que serían relocalizadas las familias del camino de sirga de modo genérico, sin especificar, entre otras cuestiones, las características de las construcciones y los protocolos de mudanzas. La realización de los censos en cada barrio presentó dificultades y, asimismo, los plazos establecidos no se cumplieron. Dado que el programa fue pensado para todos los barrios con el mismo formato, el surgimiento de conflictos y resistencias al momento de su implementación obligó a introducirle adecuaciones según los casos particulares.

Cabe señalar que en el año 2013, se creó la *Unidad de Proyectos Especiales Cuenca Matanza Riachuelo* (en adelante UPE CUMAR), en la órbita del Ministerio de Gobierno, con el propósito de coordinar las acciones interministeriales de las distintas áreas del GCBA en la Cuenca en el marco del PISA (Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Justicia y Seguridad, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Desarrollo Urbano, Ministerio de Ambiente y Espacio Público, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Económico).

Los afectados

Específicamente en la CABA, el proceso de relocalización de las familias que habitaban sobre el camino de sirga no se realizó mediante un trabajo previo en el territorio de consulta, participación y difusión de información con los afectados.

En este contexto, los vecinos de los barrios comenzaron a organizarse internamente y se contactaron con diversos actores de la sociedad civil e instituciones públicas involucradas en la causa del

¹⁴ *Ibíd.*, p. 348.

saneamiento, entre los que podemos destacar al *Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la CABA* que actúan como letrados patrocinantes de los vecinos; *Defensoría del Pueblo de la Nación* en su rol de Coordinador del Cuerpo Colegiado; *Ministerio Público Tutelar* en el marco de sus funciones orientadas al control, monitoreo y seguimiento de la política pública de la ciudad en pos de la protección y satisfacción de los derechos de niños, niñas y adolescentes; *Defensoría General de la Nación* y ONGs relacionadas con la temática. La participación de los vecinos en articulación con estos actores institucionales se plasmó en la organización de *asambleas barriales* en lugares comunitarios significativos de los barrios que devino en la elección de *Cuerpos de Delegados del Camino de Sirga*.

Desde mediados de 2010 se constituyeron *Mesas de Trabajo para la Planificación y Ejecución de Criterios y Parámetros de Relocalización de los Vecinos afectados por el Camino de Sirga* (idea surgida de los habitantes de la Villa 21-24 que se replicó en los restantes barrios). Estas Mesas, que buscan institucionalizar un espacio de diálogo y acuerdo con las autoridades, constituyen el ámbito para organizar procesos de relocalización participativos a fin de consensuar las propuestas con los afectados. “En el marco de estas reuniones se pudieron sistematizar y buscar soluciones respecto a varias cuestiones que emergieron como conexas a la relocalización que, en un principio y desde la perspectiva estatal, solo se limitaba a garantizar el acceso a una vivienda social y la demolición parcial de villas y asentamientos. Es decir se cuestionaron estándares de vivienda ni parámetros básicos para garantizar el acceso a la ciudad de estas familias”.¹⁵

De estas Mesas de Trabajo en Villa 21-24, el ex funcionario de ACUMAR recuerda:

Y ahí me acerqué con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, armamos un grupo con la parroquia de ahí de Caacupé, con el padre Toto, con los delegados, defensor, una reunión fuerte, dura.....pero me acerqué para ver cuál era, cuál era la traba del conflicto. Entonces los vecinos lo que me planteaban ahí es que ellos, primero habían estado muchos años sin querer relocalizarse, después entendieron que había situaciones que había que resolver porque había peligro ahí. Y después el tema era por dónde se empezaba la relocalización. Entonces vos tenías el San Blas, de Iguazú....bueno Magaldi. Magaldi fue lo primero que se hizo pero, vengo más para acá, lo que sería otra cosa, que es Meandro. La Ciudad proponía, estaba haciendo las viviendas de Iguazú, que quedaron trucas, las frenaron, no avanzaron nunca más...

La Legislatura

“El rol de la Legislatura en el objetivo de la construcción de una respuesta a las relocalizaciones, entendida como la materialización del derecho a la ciudad, es fundamental. Dado que las normas

¹⁵ Chellillo, López, Royo, Sagasti y Territoriale, Op. Cit., p. 29.

urbanísticas, la recuperación del suelo urbano, expropiaciones, presupuesto y zonificaciones son decididas en el ámbito legislativo”.¹⁶

La aprobación, en 2014, en primera lectura del proyecto de Ley N° 1.802 que dispone la “Transferencia de Inmuebles, Expropiación y Rezonificaciones” para conjuntos de viviendas afectados por la liberación del camino de sirga, permite la recuperación de suelo urbano dentro de la zona de arraigo de los vecinos de la Villa 21-24 para la construcción de futuras viviendas donde serán realojados.

Que había que rezonificar, que había que expropiar, nos pusimos de acuerdo con todo eso, fuimos a la Legislatura, hablamos con todos los bloques. Esa experiencia estuvo buena porque iban los vecinos, íbamos nosotros, iban los de la Ciudad. Nos pusimos...el defensor del Pueblo también ayudó...y se aprobó por unanimidad. Algo increíble. ¡Unanimidad!, creo que no votó uno porque faltó (...) Ya pasó todos los procesos que tenía que hacer. Porque esas leyes requieren una doble lectura. Se aprueban primero, que lo vas a tratar. Después vas a una audiencia pública donde fuimos todos a exponer, los que estábamos a favor y los que estaban en contra, y después vuelve al recinto. Y esa Ley la tienen para hacer la Ciudad, para aplicarla ya. Ese fue el acuerdo político, digamos, que se expresó en una ley, para resolver ese tema de la Ciudad (Entrevista a ex funcionario ACUMAR).

A partir de esta ley, en septiembre de 2014 (expediente N° 1802-D-2014), la Legislatura avaló por unanimidad un texto para relocalizar las más de 1300 familias de la villa 21-24 en el predio de Mundo Grúa Barrio Alvarado (camino ribereño e Iguazú, ex Mundo Grúa). El texto también expropia y rezonifica Barrio Luna (Magaldi y Alvarado), Barrio Orma (Luna y Cruz), Barrio Agustín Magaldi (Orma y Magaldi), Barrio El Pueblito (Ascasubi y Magaldi), Barrio Pepirí y Diógenes Tabora (Sáenz y Río Cuarto, margen izquierda).

En Abril de 2016 el IVC a través de la Sociedad Central de Arquitectos (SCA) abre el llamado a “Concurso Nacional de Anteproyectos para la relocalización de viviendas sobre el Riachuelo – Barrio Orma” en el terreno ubicado en la calle Orma entre Luna y Agustín Magaldi. A principios del 2017 el IVC hizo un llamado a licitación pública para construir 190 viviendas, 14 locales comerciales y obras exteriores en la calle Orma 3214, esquina Magaldi, a metros del Riachuelo (Expediente N° 2.408.066/IVC/17). Se trata del futuro barrio Barrio Agustín Magaldi.

El caso de la Villa 21-24

La Villa 21-24 se ubica en el barrio de Barracas, al sur de la CABA, y es una de las más pobladas de la Ciudad. Su historia ilustra de modo paradigmático la relación entre el Estado y las villas de la

¹⁶ Chellillo, López, Royo, Sagasti y Territoriale, “El ‘Cómo’. Propuesta de un modelo de defensa para la causa Riachuelo”, en “La causa ‘Mendoza’: la relocalización de las familias y el derecho a una vivienda digna. Las personas no son cosas”, *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 4, N° 6 (2014), p. 56.

ciudad, ya que da cuenta de las dificultades del Estado para dar cumplimiento a las políticas y programas comprometidos por las autoridades, por lo que en la actualidad el barrio está sumido en un complejo entramado de programas, políticas y convenios, que dificultan el avance en las acciones de urbanización.¹⁷

Por otra parte, el desarrollo del proceso de saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo en el marco de la Causa Mendoza y, en particular, la relocalización de las familias asentadas sobre el camino de sirga, no escapó a estas dificultades que signaron la historia del barrio. Con el transcurrir de los años se ha agravado el problema, por la dinámica propia de crecimiento poblacional del barrio, mientras que los tiempos de las “soluciones” propuestas se han demorado en exceso.

Figura 1, 2, 3 y 4: Imágenes satelitales del sector a relocalizar para liberar la traza del camino de sirga correspondientes a los años 2006, 2010, 2012 y 2016 respectivamente (Elaboración propia sobre la base de Google Earth).

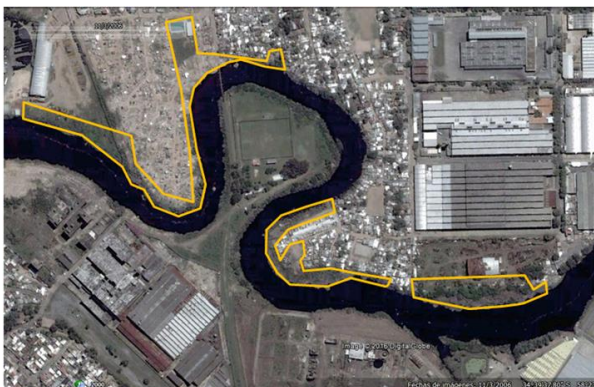


Figura 1. 2006. Sectores sin ocupación.



Figura 2. 2010. Villa 21-24 y Asentamiento Magaldi.



Figura 3. 2012. Camino de sirga (en amarillo)



Figura 4. 2016. Sector relocalizado (en celeste). Terrenos de la Ley 1802. A la Izq. Mundo Grúa. A la der. Barrio Agustín Magaldi-190viviendas-.Licitado por IVC en 2017 (en verde)

El tratamiento de la pobreza implica desigualdades que se expresan en la configuración física y social de la ciudad. Esta configuración, además de histórica, es dinámica y conlleva tensiones, conflictos y convergencias entre las intervenciones que producen diferentes actores en representación del Estado, el mercado y los propios habitantes.

¹⁷ Cravino, M.C., Ricciardi, M.V. y Shetman, A., Op. Cit.

En el 2011 se debían relocalizar a 1.334 familias que se encontraban dentro de los 35 metros definidos por el juez para la construcción del camino de sirga, y que son consideradas en riesgo ambiental y con prioridad para ser realojadas. Sin embargo, el “Informe de Evaluación Integral de Salud en Áreas de Riesgo (IESAR) de la Villa 21-24, CABA”, elaborado en el año 2012, identificó tres sectores “paradigmáticos de compromiso ambiental” dentro del barrio, para los cuales no se ha decidido medida alguna por estar fuera de dicho camino.

En el Acta General del Convenio Marco 2010, el IVC contempla la relocalización de 220 familias al C.U. Padre Múgica, ubicado en Gral. Paz y Castañares (Comuna 8) y de 1.146 familias a terrenos a definir. Hasta 2015, sólo fueron relocalizadas 107 familias en dos etapas al C.U. Padre Mujica y no se dispone de información respecto a la mudanza de la población restante.

La construcción de este complejo se inició en mayo de 2008 y estuvo a cargo, en un primer momento, de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, a partir de la Misión Sueños Compartido, y luego pasó a ser ejecutada por la empresa constructora “Sentra S.A”. Representan 780 viviendas, divididas en 13 bloques de 60 viviendas cada uno. En la Figura 2 podemos observar los hitos relevantes desde la construcción hasta la adjudicación de los habitantes relocalizados de la Villa 21-24.



Figura 2: Hitos del Complejo Padre Múgica desde su construcción hasta la adjudicación a los habitantes de la Villa 21-24 (Elaboración propia).

El caso de la Villa 21-24 cuestiona la idea que subyace a esta política de relocalización, según la cual una vivienda nueva de por sí mejora la calidad de vida de las personas. Al respecto, se pueden señalar algunos aspectos que ilustran como este proceso estuvo atravesado de dificultades que afectaron los derechos de la población involucrada. Los vecinos de Padre Mugica padecen algunos problemas recurrentes asociados a los procesos de relocalización llevados a cabo por las autoridades de la CABA. Entre otros, dificultades para acceder a vacantes en las escuelas para los niños/as y adolescentes como así también a los servicios de salud, el acceso a comedores. Asimismo, el diseño de los complejos urbanos no contempló los modos de vida y de habitar previos de las familias: “En

relación a sus trabajos, no pudieron la mayoría de las veces mantener sus negocios y comercios – que constituían la principal actividad económica de muchas familias-, y no fueron estipulados lugares para que los recicladores urbanos guardaran sus carros, animales y materiales, y se encontraron en general, más lejos de sus fuentes de trabajos. Además, no había en las nuevas viviendas espacios asignados para comedores u otras actividades comunitarias, que eran centrales para la vida cotidiana de muchos de los habitantes de la villa”.¹⁸ Por último, la mala calidad constructiva como así también las restricciones que esta tipología implica en términos de ampliaciones y/o refacciones para realizar adecuaciones en función de las necesidades de cada familia.

Reflexione finales

En el debate sobre el accionar del Poder Judicial podemos identificar dos posturas: por un lado, quienes se oponen a la judicialización de las políticas sociales y denominan peyorativamente a la postura contraria “activismo judicial”, al entender que la justicia no puede tener una actitud activa en la determinación de políticas públicas que son responsabilidad del poder político; por el otro lado, se encuentran quienes están a favor de la acción del poder judicial en el sentido de la exigibilidad de derechos. Estos últimos hacen foco en los tratados internacionales de Derechos Humanos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales, reconocidos constitucionalmente.

Desde una perspectiva de abordaje integral de las políticas sociales, cabe destacar que entendemos al poder judicial como un actor importante para desarrollar dichas políticas. Pero no creemos, en base a lo observado en el estudio de caso, en la subordinación de la política social a una política judicial. Cuando esto sucede, encontramos a los organismos responsables de generar políticas públicas respondiendo a las mandas del juez y no a la atención de las necesidades de la población destinataria de estas políticas. Es así como vemos desintegrado el accionar de las diferentes políticas públicas destinadas a una misma población perjudicada, por lo que el “acceso a la justicia puede desvirtuarse en un mero formalismo, que asume como tarea el simple acceso a los tribunales”.¹⁹

Este proceso aún continúa abierto y, dadas las características que ha asumido, pendiente de resolución. Nuevos interrogantes se abren en torno a su devenir en el marco del nuevo contexto político desde diciembre de 2015, a partir del cual las tres jurisdicciones con responsabilidades en la Cuenca (Nación, Provincia de Buenos Aires y CABA) son gobernadas, por primera vez, por la

¹⁸ Fainstein, Op. Cit., p. 264.

¹⁹ Chellillo, López, Royo, Sagasti y Territoriale, Op. Cit., p. 58.

misma fuerza partidaria. A su vez, en el año 2006, ACUMAR presentó un nuevo Plan Integral para el Saneamiento Ambiental. En este marco, nos preguntamos cuáles son las rupturas y continuidades en lo que refiere, en particular, a la liberación del camino de sirga y la relocalización de las familias afectadas como así también a los sentidos que subyacen a las políticas de urbanización de villas y asentamientos precarios propuestas en este nuevo escenario (y en el marco del PISA 2016).

REFERENCIAS.

ACUMAR, “Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)”, 2010.

Balardini, L. y Royo, L., “La exigibilidad del derecho a la vivienda y el uso de indicadores para su monitoreo. Las relocalizaciones en la Cuenca Matanza Riachuelo”, en “¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina”, dirigido por Pautassi, L. y Gamallo, G., Editorial Biblos, Buenos Aires, 2012.

Chellillo, López, Royo, Sagasti y Territoriale, “El ‘Qué’. Las relocalizaciones en el marco de la causa Riachuelo y el derecho a la ciudad”, en “La causa ‘Mendoza’: la relocalización de las familias y el derecho a una vivienda digna. Las personas no son cosas”, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año 4, N° 6 (2014).

Chellillo, López, Royo, Sagasti y Territoriale, “El ‘Cómo’. Propuesta de un modelo de defensa para la causa Riachuelo”, en “La causa ‘Mendoza’: la relocalización de las familias y el derecho a una vivienda digna. Las personas no son cosas”, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año 4, N° 6 (2014).

Cravino, M.C., Ricciardi, M.V. y Shetman, A., “De la programación a la administración o de los anuncios al pragmatismo: avatares de las políticas de villas del macrismo (2007-2011)”, en “Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción”, coordinado por Bercovich, L. y Maurino, G., Eudeba, Buenos Aires, 2013.

Cuerpo Colegiado, “Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la CMR”, 2015.

Fainstein, C., “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”, Quid, N° 5 (2015), Área de Estudios Urbanos-IIGG-FCS-UBA, pág. 255-283.

Lampolio, A., García, H. e Iturralde, M. “¿ACUMAR o acunar el ‘sueño’ de la urbanización?”, en “La causa ‘Mendoza’: la relocalización de las familias y el derecho a una vivienda digna. Las personas no son cosas”, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año 4, N° 6 (2014).

Ministerio Público Tutela (MPT), “La dimensión social de las relocalizaciones de población en la Cuenca Matanza Riachuelo. El fallo ‘Mendoza’ y los derechos de la infancia en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires”, Documento de Trabajo N° 16 (2012)

Rodríguez, M.C., Di Virgilio, M.M., Arqueros Mejica, S., Rodríguez, M.F. y Zapata, M.C., “Contradiendo la Constitución de la Ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el Período 2003-2013”, Documento de Trabajo N° 72 (2015), IIGG-FCS-UBA.