

Medición de mandas judiciales. Un abordaje interdisciplinario en la cuenca Matanza- Riachuelo.

Sambeth, Jorge, Pautassi, Laura (coord) y
Messina, Giuseppe Manuel.

Cita:

Sambeth, Jorge, Pautassi, Laura (coord) y Messina, Giuseppe Manuel (2021). *Medición de mandas judiciales. Un abordaje interdisciplinario en la cuenca Matanza- Riachuelo. Revista Institucional de la Defensa Pública, 11, 75-88.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gm.messina/31>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pZHh/zme>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Año 11
número 24
MARZO 2021
Buenos Aires
Argentina

MP
D

Revista Institucional
de la Defensa Pública
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires



LA CAUSA “MENDOZA”

Año 11
Número 24
Marzo 2021
Buenos Aires
Argentina

ISSN 1853-5828

Director
Horacio Corti

Coordinadores
Laura Royo
Agustín Territoriale

Publicación propiedad del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Edificio Dr. Arturo Enrique Sampay, México 890 (1097) CABA.

El contenido y las opiniones vertidas en cada uno de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires



Ministerio Público de la
Defensa
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Defensor General

Dr. Horacio Corti

Defensora General Adjunta**Fuero Contencioso Administrativo y Tributario**

Dra. Graciela Elena Christie

Defensora General Adjunta**Penal, Contravencional y de Faltas**

Dra. Marcela L. Millán

Fuero Contencioso Administrativo y Tributario**Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 1**

Dr. Fernando Lodeiro Martínez

Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 2

Dra. Mariana Beatriz Pucciarello

Primera Instancia**Defensoría N° 1**

Dra. Alejandra Lorena Lampolio

Defensoría N° 2

Dr. Pablo A. De Giovanni

Defensoría N° 3

Dra. María Lorena González Castro Feijóo

Defensoría N° 4

Dra. Cecilia Gonzalez de los Santos

Defensoría N° 5

Dr. Ramiro Joaquín Dos Santos Freire

Defensoría N° 6

Dr. Javier Indalecio Barraza

Fuero Penal, Contravencional y de Faltas**Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 1**

Dr. Gustavo Eduardo Aboso

Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 2

Dr. Emilio Antonio Cappuccio

Primera Instancia**Defensoría N° 1**

Dra. Patricia Beatriz López

Defensoría N° 2

Dra. Silvina Noemí Nápoli

Defensoría N° 3

Dra. María Andrea Piesco

Defensoría N° 4

Dr. Sebastián Zanazzi

Defensoría N° 5

Dra. Victoria Inés Almada

Defensoría N° 6

Dra. Marcela María Amelia Paz

Defensoría N° 7

Dr. Marcelino N. Civitillo

Defensoría N° 8

Dr. Matías Becerra

Defensoría N° 9

Dra. Andrea Demarco

Defensoría N° 10

Dra. María Florencia Zapata

Defensoría N° 11

Dra. Carolina Spósito

Defensoría N° 12

Dr. Javier Balmayor

Defensoría N° 13

Dra. Paula Lagos

Defensoría N° 14

Dr. Sergio J. Pistone

Defensoría N° 15

Dr. Miguel Talento Bianchi

Defensoría N° 16

Dra. Gabriela Marquiegui Mc Loughlin

Defensoría N° 17

Dra. Yanina Gabriela Matas

Defensoría N° 18

Dr. Juan Ignacio Cafiero

Defensoría N° 19

Dra. Bibiana Marys Birriel Moreira

Defensoría N° 20

Dra. Marina Recabarra

Defensoría N° 21

Dra. María Lousteau

Defensoría N° 22

Dr. Christian Federico Brandoni Nonell

Defensoría N° 23

Dra. Claudia Analía Rodríguez

Defensoría N° 24

Dra. María Laura Giusepucci

Secretaría General de Acceso a la Justicia

Dr. Mauro Riano

Secretaría General de Administración

Lic. Jorge Costales

Secretaría General Jurisdiccional de Coordinación Técnica

Dr. Javier José Telias

Secretaría General Jurisdiccional de Asistencia a la Defensa

Dra. Vanesa Ferrazzuolo

Secretaría General de Planificación

Dr. Francisco M. Talento

Secretaría Jurisdiccional de Derechos Humanos y Procesos Colectivos

Mg. María Alejandra Villasur García

- 7 **EDITORIAL**
Horacio Corti

CAPÍTULO 1. SOBRE EL PROCESO EN GENERAL

- 11 **Un problema integral que demanda soluciones integrales**
Santiago Cané
- 19 **Agua, saneamiento y ordenamiento ambiental del territorio en la Cuenca Matanza-Riachuelo. Un balance desde la perspectiva de la justicia ambiental**
Merlinsky Gabriela, Melina Tobías y Mariana Schmidt
- 33 **Reflexiones a 10 años de la sentencia del caso "Mendoza/Riachuelo". Relatoría de encuentros coorganizados por el CDH-UBA y el IJDH-UNLA**
Leonel Bazán, Julieta Rossi y Martín Sigal
- 49 **Cuestiones procesales y problemas del remedio estructural del caso "Mendoza"**
Francisco Verbic
- 57 **A 12 años de la sentencia en la causa "Mendoza". El tránsito de la contaminación de la cuenca a la desigualdad en el territorio**
Laura Royo y Agustín Territoriale
- 75 **Medición de mandas judiciales. Un abordaje interdisciplinario en la cuenca Matanza- Riachuelo**
Red de Estudios Ambientales Bonaerenses y Grupo Interdisciplinario de Derechos Sociales y Políticas Públicas, Red de Investigadores en Derechos Humanos
- 89 **Políticas habitacionales y de suelo desde un enfoque de derechos humanos: reflexiones a partir del Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza- Riachuelo**
Melinda Lis Maldonado
- 103 **Nuevas legalidades, institucionalidades y acción comunitaria. El género como prisma**
Ana Lanziani y María Julia López

CAPÍTULO 2. SOBRE LA VILLA 21-24

- 119 **Relocalizaciones en el camino de sirga de la Villa 21-24. Nuevas etapas con nuevas problemáticas**
Carla Fainstein y María Cristina Cravino
- 131 **La incidencia del Ministerio Público de la Defensa en la fisionomía del conflicto del camino de sirga. Dilemas jurídicos y estrategias políticas**
Andrés Scharager
- 144 **La (re)producción de fronteras y límite urbano**
Ignacio Sagasti y Natasha Reginato

CAPÍTULO 3. COMPLEJOS HABITACIONALES

- 159 **La construcción de complejos habitacionales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como respuesta estatal a la causa "Mendoza". Una política fragmentaria**
Sabrina Márquez, Patricio de Monasterio y Raúl Varela

CAPÍTULO 4. SOBRE EL PROCESO EN OTRAS JURISDICCIONES

- 173 **Villa Inflamable, doce años de desidia después...**
Felipe Mesel
- 188 **El trabajo jurídico comunitario en la Defensa Pública: reflexiones a partir de la causa "Mendoza"**
Equipo de Trabajo de la causa "Riachuelo" Defensoría General de la Nación y el Equipo Interdisciplinario de la SGPI DGN
- 202 **Lo que trajo el "Riachuelo". Desafíos para el análisis de la causa "Mendoza" desde una perspectiva sociojurídica**
Leticia Barrera

CAPÍTULO 5. LOS AFECTADOS

- 215 **Homenaje a Osvaldo De Marco**
- 216 **Homenaje a Carlos "Coco" Rivero**
- 219 **Luchar por la causa**
Paz Ochoteco
- 228 **"Estar visibilizados como vecinos genera reivindicaciones, perspectivas y potencialidades que se merecen todos los seres humanos"**
Entrevista a Mario Gómez
- 232 **"No es solamente un servicio, por decirte así telefónico el que nosotros hacemos. Nuestro rol es fundamental porque ser delegado no es únicamente hablar de las viviendas"**
Entrevista a Blasía Ramona Guachiré Alarcón
- 235 **"Pasa el tiempo, pasan los días y las casas se van deteriorando y, como digo, no podemos meter plata (...) en una casa que se va a demoler. Y la construcción no empieza"**
Entrevista a Teresa de Jesús Guerin Báez
- 239 **"No me canso de pensar que el ser humano se merece lo que peleamos siempre como cuerpo de delegados: una vivienda digna"**
Entrevista a Jorge Zabala
- 244 **"Hace falta que vengan al barrio, que se sienten, que miren, que hablen, que planifiquen. (...) Hay presupuesto para esto, supuestamente..."**
Entrevista a Mirna Lucía Cáceres
- 248 **"El paso del tiempo nos está afectando porque las casas se están deteriorando cada vez más y todos sabemos que, en algún momento, va a existir la relocalización y va a pasar la topadora"**
Entrevista a Lidia Isabel Robledo
- 251 **"El otro momento, la otra lucha significativa, fue en conjunto con otros barrios. Fue cuando nos fuimos al centro, al juzgado. Estábamos todos los referentes de la villa y eso hizo que pudiéramos compartir entre todos la experiencia. También haciendo catarsis entre nosotros"**
Entrevista a Estanislao Germán Canchi

- 255 **"Soy consciente de que hubo muchos inconvenientes, pero personalmente sé que yo tengo que esperar porque me quiero quedar en el barrio y quiero mi fuente de trabajo..."**
Entrevista a Néstor Núñez
- 258 **"Fue fundamental conseguir esos terrenos cerca de nuestro propio barrio para que no tuviéramos que irnos a lugares descampados"**
Entrevista a Antonio Encisa
- 261 **"Me parece que hicimos las cosas bien y que hemos dado ejemplo, conocimiento, educación, respeto, consensos, y hemos demostrado que el pensar diferente no implica que no podamos trabajar juntos"**
Entrevista a Mabel Romero
- 266 **"La Defensoría marcó mi relocalización en todos los sentidos"**
Entrevista a Elisa Alegre Morel
- 270 **En primera persona, desde el barrio**
Testimonios de Arturo Ramón Espinoza - Marta Medina - Patricia Condori Gutiérrez - Juan "Mencho" Sosa - Andrea Soledad Obregón - Carmen Antonia Paredes - Aldo Ramón Martínez
- 274 **Mirando el camino de sirga**
Testimonio Padre Lorenzo "Toto" de Vedia

ANEXO DOCUMENTAL

- 278 **Anexo 1.** Ley N° 5172/14. La ley destina inmuebles para la relocalización de vecinos del camino de sirga de la Villa 21-24.
- 281 **Anexo 2.** Plan integral de re-urbanización de familias de la Cuenca Matanza-Riachuelo - Operatoria de vivienda nueva - Camino de sirga de la Villa 21-24.
- 293 **Anexo 3.** Aprobación de operatoria vivienda nueva acta de directorio IVC ACDIR 4939/2018. 30 de octubre de 2018.
- 296 **Anexo 4.** Plan integral de re-urbanización de familias de la Cuenca Matanza-Riachuelo - Operatoria para relocalizaciones internas y rehabilitación de viviendas existentes - Camino de sirga de la Villa 21-24.
- 310 **Anexo 5.** Aprobación acta de directorio IVC ACDIR 5248/19. 23 de mayo de 2019.
- 313 **Anexo 6.** Plan integral de re-urbanización de familias de la Cuenca Matanza- Riachuelo - Operatoria de créditos para relocalización externa - Camino de sirga de la Villa 21-24.
- 323 **Anexo 7.** Aprobación acta de directorio IVC ACDIR 5232/2018. 16 de mayo de 2019.
- 327 **Anexo 8.** Ley N° 5486 de Urbanización de asentamientos Magaldi y El Pueblito

Editorial

Horacio Corti

Defensor General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Presentamos aquí una nueva revista institucional dedicada al caso "Mendoza". La primera publicación la realizamos en 2014 (Revista N° 6). Luego de siete años de continua actividad por parte de nuestra institución, asistiendo a los vecinos de la Ciudad involucrados en la causa, es momento de hacer un balance y recorrer diversas cuestiones.

Se encontrará en estas páginas una serie de reflexiones interdisciplinarias sobre el devenir de la causa, cuya sentencia, recordemos, fue dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2008.

Durante estos años, la Defensa Pública ha asistido a los vecinos, realizando tanto un abordaje integral de carácter territorial como, claro está, una labor específicamente jurídica. Y esta, además, no solo en términos estrictamente judiciales, sino abarcando la pluralidad de facetas que presenta el litigio, así, por ejemplo, participando en audiencias públicas convocadas por ACUMAR.

Varios han sido los ejes sobre los cuales se basa nuestra actuación.

En primer lugar, es clave la interacción, el diálogo y el mutuo aprendizaje entre los vecinos y la Defensa Pública. De tantas cuestiones para destacar, cualquier observador externo al proceso que toma contacto con los vecinos puede advertir su alto grado de conciencia política, que se perfecciona con un conocimiento detallado de las peripecias de la causa judicial, tanto en sus aspectos procesales como en los sustanciales. Y esto, en una causa tan compleja y dilatada en el tiempo, es fundamental para la defensa de los derechos.

En segundo lugar, es preciso recalcar las dificultades que los vecinos han encontrado para ser reconocidos como genuinas partes procesales, a fin de poder expresar sus puntos de vista y, de esa forma, asegurar un adecuado ejercicio del derecho de defensa. Lucha cotidiana por hacer escuchar la voz, para mostrarles a los operadores judiciales que, esto es ya un lema de nuestra comunidad, los vecinos son parte de la solución y no del problema.

En otros términos: centralidad estratégica de la participación de los vecinos afectados en todas las actuaciones administrativas y judiciales. En tercer lugar, para que haya una genuina participación, un real acceso a la administración y a la justicia, una adecuada protección del derecho de defensa, también se requiere un flujo continuo y veraz de información.

Derecho a la participación y derecho a la información son dos caras de una misma moneda.

En cuarto lugar, una adecuada comprensión del problema requiere una visión jurídica acorde con su complejidad. Las visiones unilaterales rápidamente se vislumbran insuficientes.

En ese camino, hay varias líneas que son básicas: la primacía de los derechos humanos; las nuevas perspectivas (ya reconocidas en la Nueva Agenda Urbana de la ONU) referidas al derecho a la ciudad, que permiten integrar diferentes aspectos urbanos; la centralidad de la justicia ambiental; la peculiaridad de los procesos colectivos y estructurales, entre otras.

En quinto lugar, siempre hemos considerado fundamental considerar el factor "tiempo" como una variable jurídica. Con esto queremos señalar algo muy sencillo y no siempre valorado en su real magnitud: se encuentra en juego la vida misma de las personas, su salud, el lugar mismo en donde se vive. Y la CSJN ya declaró que el territorio de la Cuenca se encuentra en una situación de riesgo ambiental.

Con respecto al tiempo, hay por lo menos dos dimensiones por tener en cuenta. En primer término, la expectativa con respecto al futuro. En suma: saber qué va a suceder y cuándo. La planificación no solo es necesaria para la buena gestión pública (y en el caso, además, para la ejecución de la sentencia), sino que da certidumbre a los vecinos afectados. Reclamo entonces de seguridad jurídica. En segundo término, lo que llamamos el "mientras tanto". Si la vida sigue y el cumplimiento de la sentencia se difiere en el tiempo (recordemos: la sentencia fue dictada en 2008), es preciso una política pública para la situación actual, para la vida presente. En sexto lugar, es necesario poner en primer plano la dimensión humana, existencial y social. Con esto queremos señalar: las grandes obras, por ejemplo para descontaminar el espejo de agua, son fundamentales, claro. Pero no deben hacernos olvidar que lo que está en juego es la vida de comunidades. Es necesario pensar la integralidad de las dimensiones ambientales y sociales. Digamos rápidamente: es la cuenca, el río y la comunidad.

Y como señalamos en el primer número, las personas no son cosas que se mueven de un lado a otro, de forma discrecional y desde una perspectiva puramente burocrática.

Finalmente, para no alargar innecesariamente esta presentación, quisiera agradecer a todos los que participaron en este número de nuestra revista institucional. Pero también a todos aquellos que desde la Defensoría realizan cotidianamente la tarea. A los miembros de la Secretaría de Hábitat que llevan a cabo la asistencia; a quienes la han dirigido, Agustín Territoriale y actualmente Ana Lanziani; a Alejandra Villasur, quien dirige al conjunto de las secretarías de Abordaje Territorial, y a Luis Duacastella, quien todos estos años actuó como defensor en la causa.

Por último, quisiera recordar aquí a dos protagonistas de esta causa, Osvaldo De Marco y Carlos Rivero (a quienes todos conocemos como "Coco"), que fallecieron durante esta trágica epidemia.

CA PÍ TU LO

1

**SOBRE EL PROCESO
EN GENERAL**

Un problema integral que demanda soluciones integrales

Santiago Cané

Abogado (UBA). Profesor de Ciencias Jurídicas (UBA). Coordinador de Legales de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Docente de la Clínica Jurídica FARN-UBA. Correo electrónico: scane@farn.org.ar

Luego de 12 años de implementación de la sentencia "Mendoza" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se pueden señalar algunos logros y avances importantes, pero son más las deudas.

La mejora de la calidad de vida de quienes habitan la cuenca está lejos de ocurrir y no se pueden mostrar mejoras en la calidad del agua y el aire de la cuenca baja. El proceso de ejecución de la sentencia tiene serias falencias, como la ausencia de habitantes y responsables.

La Corte dictó una sentencia innovadora y la ejecuta con herramientas procesales vetustas, negando la participación de las personas sobre las que se deciden sus derechos y de los organismos públicos que las asesoran.

El Congreso aún no regula el proceso ambiental ni la tutela de derechos de incidencia colectiva, que fueron incluidos en la reforma constitucional de 1994. Tampoco se nombra titular de la Defensoría del Pueblo de la Nación, vacante desde hace 11 años. El Congreso y la Corte pueden reparar esas falencias para producir soluciones urgentes y de largo plazo.

En julio de 2020, se cumplen 12 años desde que la Corte Suprema de Justicia de la Nación condenó a la Nación, a la Ciudad de Buenos Aires y a la Provincia de Buenos Aires al saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo, lo que indica que llevamos esa misma cantidad de tiempo ejecutando una de las sentencias más importantes en términos socioambientales de la historia de nuestro derecho.

No caben dudas de la importancia de esa sentencia en relación con la posibilidad de intervención del Poder Judicial en cuestiones de carácter estructural que afectan derechos fundamentales y demandan soluciones de política pública. Este caso además se trata de uno de los sitios más contaminados del país, con consecuencias sobre más de 6 millones de personas, de las cuales más de 1,5 millones están en situación de riesgo. Conforman así una de las problemáticas socioambientales de mayor relevancia en la Argentina y su solución implicó la discusión del modelo de ciudad, de hábitat, que se quiere. Un modelo que involucra y enfrenta múltiples y diversos intereses, una discusión que no está saldada.

Durante décadas y hasta siglos, la Cuenca Matanza-Riachuelo ha sido el vertedero que cargó con los desechos del crecimiento de la región Metropolitana de Buenos Aires. La multiplicación de grandes edificios de vivienda y oficinas, así como de industrias de alta complejidad ambiental, sumadas al crecimiento general de las ciudades sin ningún tipo de planificación urbana, saturaron la capacidad de manejo de residuos sólidos urbanos, la capacidad de los servicios de agua potable y saneamiento, y la capacidad de las autoridades locales de ejercer un mínimo control ambiental de las actividades productivas. La consecuencia es un entramado social y económico, de generación de basura y residuos de todo tipo, de dimensiones astronómicas, que no se puede reordenar sin afectar seriamente derechos fundamentales y la economía de la zona.

No podemos pretender entonces que una sentencia de la Corte Suprema resuelva este problema. Tampoco podemos esperar que lo resuelva por sí sola la autoridad de la cuenca, una agencia del Poder Ejecutivo Nacional que tiene rango inferior a una Secretaría. Un conflicto de semejante magnitud demandará el involucramiento activo de todos los niveles de gobierno que hay en el territorio, así como de todas las empresas y la participación y el compromiso de sus habitantes.

Aun con todo lo que falta, y falta lo más importante (la calidad de vida en la cuenca no ha mejorado, se siguen contaminando los ríos igual o más que en 2008, y tampoco se puede mostrar que hayan mejorado las condiciones de las aguas superficiales del río ni la calidad del aire en la cuenca baja), se han producido algunos avances importantes.

Podemos destacar entre los avances provocados por el fallo de la Corte:

- La creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), un organismo interjurisdiccional con facultades legales e institucionales suficientes para impulsar el plan de saneamiento y cumplimiento de las mandas impuestas en la sentencia.
- Las tareas de remoción y limpieza de más de 1400 toneladas de residuos sólidos del espejo de agua y de los márgenes, que en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se ha transformado en una política pública que hoy permite ampliar los sistemas de recolección de residuos en espacios en los que antes ese servicio no existía.¹
- La apertura de la traza del camino de sirga (borde de 35 metros del río) que se encontraba totalmente ocupada y que impedía el acceso, el control y la limpieza del río.²
- El progreso de las obras de infraestructura cloacal que evitarán que la mayor parte de los desagües cloacales provenientes de la CABA y zona norte terminen en el Riachuelo sin tratamiento.³

1. GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, Medios de la Ciudad. "Ya se recolectaron más de 1400 toneladas de residuos de los márgenes del Riachuelo". Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/ya-se-recolectaron-mas-de-1400-toneladas-de-residuos-de-las-margenes-del-riachuelo>. [Fecha de última consulta: el 26 de junio de 2020].

2. ACUMAR, *Indicadores. Construcción del camino de sirga*, Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/indicadores/construccion-del-camino-sirga/>. [Fecha de última consulta: el 26 de junio de 2020].

3. AYSA, *Qué hacemos. Plan de obras. Grandes obras. Sistema Riachuelo, un megaproyecto de ingeniería*, Disponible en: https://www.aysa.com.ar/Que-Hacemos/Plan-de-obras/Grandes-Obras/Sistema-Riachuelo/sistema_riachuelo. [Fecha de última consulta: el 26 de junio de 2020].



Vista aérea de la Cuenca Matanza-Riachuelo



Vecinos de villas y asentamientos del Riachuelo en la Audiencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2016

FOTO: MPD CABA



FOTO: MPD CABA

- La realización de Evaluaciones Integrales de Salud en Áreas de Riesgo (EISAR) y la construcción de Unidades de Salud Ambiental (USA), que mejoraron el diagnóstico y la atención sanitaria.⁴
- El fallo también generó un cúmulo muy importante de información, que, con anterioridad, era absolutamente desconocida y que resulta fundamental para el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones.⁵ La falta de información fue el principal pretexto que eximió a las industrias de su responsabilidad por la contaminación. A la fecha, gracias a la información producida por la ejecución del fallo, no hay dudas de esa responsabilidad; sin embargo, la Corte sigue protegiéndolas con su silencio.

No obstante, más allá de los avances señalados y tal como lo ha destacado la CSJN al pronunciarse luego de la última audiencia que convocó (celebrada el 14/3/18): “[L]a implementación del plan integral del saneamiento cuenta con un bajo nivel de implementación, motivo por el cual se ha requerido a las autoridades que precisen y establezcan fechas ciertas para la finalización”.⁶

Luego de 12 años de implementación de la sentencia, podemos decir que se han producido algunos avances, pero son muchas más las deudas que los logros que pueden señalarse.

En tal sentido, la mejora de la calidad de vida de quienes viven en la Cuenca Matanza-Riachuelo es la manda de la Corte que menos se ha efectivizado. Hasta tal punto llega esta falencia que las personas o grupos

de personas directamente afectados, tanto por la contaminación como por las decisiones que se adoptan como parte de las acciones para ejecutar la sentencia ordenada por la Corte, no pueden siquiera ser partes del proceso, en aquellas cuestiones que les atañen. Nos referimos particularmente a las personas sujetas a los procesos de relocalización de viviendas.

Por otro lado, las autoridades tampoco pueden evidenciar que hayan logrado mejorar las condiciones de las aguas superficiales del río ni la calidad del aire en la cuenca baja del Riachuelo. De igual forma, tampoco existe una política eficiente para controlar los vertidos provenientes de las descargas que producen las industrias y los basurales a cielo abierto (clandestinos) que reaparecen persistentemente.

Quienes venimos interviniendo en la problemática hemos identificado algunas acciones específicas que pueden facilitar el logro de los objetivos:

- Establecimiento de un régimen de control de vertidos industriales y un cambio sustancial en la legislación en vigor, la cual consolida la contaminación existente.
- Generación de un sistema unificado para la habilitación de industrias, principalmente aquellas con más alto índice de complejidad ambiental y las situadas en zonas de riesgo.
- Implementación de un plan para la erradicación de basurales ilegales de la cuenca, estableciendo las responsabilidades que corresponden a cada uno de los municipios en los cuales se encuentran situados, así como también la remediación de los pasivos ambientales existentes.
- Finalizar la relocalización de las familias situadas en el borde del río y en las zonas de alto riesgo socioambiental.
- Implementar un plan integral para la gestión de Residuos Sólidos Urbanos (RSU), con acciones específicas para las etapas de generación, disposición inicial, recolección domiciliar y diferenciada, transporte y disposición final de residuos, tomando especialmente en cuenta las recomendaciones efectuadas por el Cuerpo Colegiado.

4. ACUMAR, *Salud ambiental*, Evaluaciones Integrales de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo (EISAAR), Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/salud-ambiental/eisaar/>. [Fecha de última consulta: el 26 de junio de 2020].

5. La falta de información fue uno de los aspectos que condicionaron la demanda presentada, puesto que la ciudadanía afectada y las organizaciones sociales no tienen la capacidad necesaria para realizar los estudios necesarios ni pueden acceder a toda la información pública requerida para identificar exactamente las actividades contaminantes. Esto se vincula con la deuda de reglamentación de los procesos ambientales.

6. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-29861-Tras-la-audiencia-p-blica-en-la-causa-Riachuelo--la-Corte-advirti--deficiencias-en-el-cumplimiento-del-plan-de-saneamiento-y-requiri--que-en-30-d-as-se-establezcan-plazos-ciertos-y-fundados-de-cumplim.html>

- Elaboración de un estudio integral de riesgo para el Polo Petroquímico de Dock Sud que prevea su relocalización.
- Implementar un plan de ordenamiento ambiental del territorio que defina los usos y el destino que tendrá la cuenca.

Estas acciones que listamos son herramientas de gestión que apuntan a reducir las principales fuentes de contaminación. La cuestión es mucho más compleja y no existen soluciones definitivas. El horizonte de recomposición de la cuenca y la mejora de la calidad de vida de los 6 millones de personas que la habitan, especialmente de quienes están en peores condiciones, necesitan de varios remedios institucionales. Es necesaria una política pública definida con la participación y el compromiso de quienes viven en la cuenca.

El proceso de implementación de la sentencia de la Corte podría ser un marco adecuado para lograr esos acuerdos y compromisos. Sin embargo, la situación judicial determinada por las decisiones de la propia Corte, que solo admite la participación a través del Cuerpo Colegiado —conformado por un grupo muy reducido de organizaciones y actualmente sin la presencia del defensor del Pueblo de la Nación por decisión del propio Tribunal—, impide en los hechos que la población directamente afectada pueda participar en la implementación de la sentencia.

Esas decisiones de la Corte fueron tomadas en reemplazo del Congreso de la Nación. La Corte Suprema se vio ante un reclamo que no podía rechazar y para el cual faltan las leyes que indiquen cómo se debe tramitar. De esa forma, a medida que avanza el expediente el Tribunal va estableciendo normas procesales que no siempre son la mejor solución. La sentencia de 2008 se constituyó como una resolución creativa e innovadora y las decisiones que le siguieron son definidas por las normas procesales clásicas. El proceso jurisdiccional evidencia que las diversas y graves violaciones a los derechos humanos se tramitan en forma incidental con escasa conexión con el expediente principal. A las personas que habitan en la cuenca y que quieren presentarse en la causa por violaciones a sus derechos les es muy difícil y, en los casos que llegan, lo hacen en forma incidental. Esto ha provocado que en la discusión del trámite principal no exista

la posibilidad de que las personas puedan reclamar por sus derechos y se produzca un desfase entre las racionalidades y aspiraciones de ACUMAR respecto de los procesos socioterritoriales.

De esta manera, el saneamiento del Riachuelo acumula deudas de los gobiernos, de los jueces y del Congreso. A partir de su reforma, en 1994, la Constitución Nacional reconoce la tutela judicial para derechos de incidencia colectiva; sin embargo, el Congreso no ha dictado una norma que regule el procedimiento de esa tutela. También con la reforma se incorporó a la Constitución el reconocimiento del derecho al ambiente sano, y la Ley General del Ambiente N° 25675 estableció, en consecuencia, algunas pautas que diferencian los trámites judiciales de protección de este derecho. Estas pautas resultan demasiado generales o vagas, de manera que, su aplicación queda a discreción del juez de la causa. A 26 años de esa reforma, no es admisible que el Congreso mantenga deudas de tanta relevancia para la democracia actual en que los litigios de interés público son una de las principales herramientas de participación.

Si el Congreso hubiera dictado una ley de procedimiento para acciones de clase o juicios colectivos, la participación de las personas cuyos derechos y responsabilidades se deciden no quedaría al arbitrio de los jueces. Lo mismo ocurre en relación con el procedimiento especial que requiere un juicio ambiental. Esta situación perjudica a las personas afectadas por la contaminación, en tanto no ven protegidos sus derechos elementales ni tienen la posibilidad de decidir sobre su vida, al tiempo que también se resguarda a las empresas al no pronunciarse sobre la responsabilidad que les cabe en el caso.

En tal sentido, y en virtud de lo establecido en el caso "Liguoro",⁷ tampoco existe la posibilidad de que cualquier persona que habita la cuenca pueda demandar libremente a una empresa para hacer cesar la contaminación o conminarla a recomponer el daño ambiental generado, en tanto ello ha sido vedado por el citado precedente, que dispone que toda acción que tenga como consecuencia una acción vinculada a tareas incluidas

7. "LIGUORO, JUAN y ZVIK, BERNARDO SALOMON S/ AMPARO" en autos "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ejecución de sentencia", CSJN, 2009. Disponible en: https://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Fallos-Corte-Suprema-Mendoza.pdf

en el Plan Integral de Saneamiento del Riachuelo (PISA), deberán incorporarse al proceso de ejecución de sentencia de la causa "Mendoza".

Una ley de procesos colectivos podría ordenar la participación de responsables y habitantes; también podría aportar herramientas que faciliten la implementación de sentencias estructurales y formas de conminar al cumplimiento de las órdenes judiciales. Podría sobre todo aportar claridad al proceso, que hasta el momento se lleva adelante mediante ensayos que el juez de ejecución y la Corte Suprema toman o rechazan de acuerdo con su discrecionalidad.

Por su parte, una adecuada reglamentación de los procesos ambientales es de suma relevancia. Los conflictos ambientales tienen ciertas particularidades que exigen un trámite muy distinto al típico proceso civil. Especialmente una adecuada regulación de la producción de pruebas y la revisión de pasos procesales cumplidos podrían traer soluciones al trámite judicial del Riachuelo. En el mismo sentido, el rol del juez en procesos ambientales no es el mismo que en otros procesos. El juez debe ser activo, debe subsanar posibles errores de las partes, ordenar y encauzar el proceso, y debe hacerlo por obligación legal, no solo por convicción.

Por otra parte, es dable señalar que desde hace 11 años no se nombra al titular de la Defensoría del Pueblo de la Nación, organismo que representaba los intereses generales de la población en la causa, e incluso algunos conflictos particulares vinculados. Si bien el organismo participó durante ocho años en esta causa de cumplimiento tan deficiente, fueron los ocho años en los que más progresos hubo, en los que se produjeron los avances que señalamos arriba. Este dato no significa que esos logros se deban al defensor del Pueblo, pero es el único integrante del Cuerpo Colegiado con capacidad financiera y logística para realizar estudios, abarcar todos los expedientes, recibir y representar a quienes habitan la cuenca.

La actuación de los gobiernos (Nación, provincia, CABA y municipios) no ayuda a mejorar porque no genera instancias de participación adecuadas conforme a la Ley General de Ambiente (LGA), ni cumple la ley de ACUMAR en este sentido. No se realizan audiencias públicas en procesos de Evaluación de Impactos Ambientales, no hay un acceso adecuado a la información pública

—especialmente por los municipios y la provincia—, no funciona la Comisión de Participación de ACUMAR, las mesas de trabajo para relocalización no funcionan de manera adecuada.

En este escenario, ACUMAR no funciona como un articulador de las decisiones que toman las jurisdicciones, sino como un escudo. Las resoluciones judiciales y los reclamos de la población se dirigen al organismo, y no a los gobiernos, que son quienes están condenados. De esta manera, quienes tienen la responsabilidad política por la pésima situación ambiental y de salud están escudados en un organismo de tercera línea y la decisión política se le reclama a una autoridad que no tiene el poder institucional para tomarla ni para llevarla a cabo.

De esta manera, la causa "Mendoza", marco procesal e institucional de la recomposición ambiental de la cuenca, y la ACUMAR se constituyen como un claro ejemplo de violación de los llamados derechos de acceso, que surgen del Principio 10 de la Declaración de Río. Por esto es que las deudas del Congreso devienen un impedimento para el efectivo goce de los derechos afectados.

Estas carencias intentan ser subsanadas por organismos públicos con obligaciones constitucionales vinculadas (Defensorías Generales de la Nación y de CABA, Asesoría Tutelar), y por diversas organizaciones. Sin embargo, sus posibilidades de acción se ven ampliamente recortadas por la situación judicial descripta. La ausencia de las personas afectadas en el proceso judicial es un incumplimiento del mandato dispuesto por la Corte Suprema de una debida participación procesal, así como de la garantía constitucional de tutela judicial efectiva. La consecuencia es un desconocimiento de las dinámicas socioterritoriales que se dan en la cuenca al definir e implementar las acciones que deberían llevar a su recomposición ambiental.

Por otro lado, como se señaló, la Corte Suprema agregó y agrega cada día otro obstáculo para lograr la recomposición, vinculado a la participación en el proceso, y ello está relacionado a la determinación de la responsabilidad que les cabe a las empresas que vuelcan sus efluentes en el Riachuelo o en alguno de sus afluentes.

En este sentido, cabe destacar que el 20 de junio de 2006 la Corte se pronunció respecto a su competencia para intervenir en esta causa, por lo que definió el objeto

del juicio que continuaría ante sus estrados. En esa oportunidad, el Tribunal decidió entender respecto de las cuestiones colectivas que le fueron planteadas en las demandas presentadas, esto es la recomposición del ambiente y la prevención de daños futuros al ambiente de la cuenca. En concordancia, decretó que cada particular debía reclamar de manera independiente en tribunales de Primera Instancia la reparación individual de daños contra quienes pudiera probar que le provocaron esos daños. Sin embargo, a la fecha tampoco se resolvió respecto a la responsabilidad que tienen las empresas por los daños colectivos y su participación en la recomposición ambiental.

Al dictar sentencia en 2008, la Corte entendió que faltaba información, especialmente en relación con las fuentes de contaminación. Sin embargo, al poco tiempo la ACUMAR ya había establecido una lista de agentes contaminantes (empresas que contaminan el río) y aun así los jueces no trajeron esas empresas al proceso ni las hicieron responsables de responder por los daños ni fueron condenadas a dejar de producir daños.

Hay deudas urgentes, porque las personas se siguen enfermando y siguen viviendo en condiciones de absoluta precariedad. Las cuestiones urgentes son necesarias para dejar de provocar daños a las personas que habitan la cuenca y para eliminar las situaciones de riesgo. Eso involucra los servicios de salud, las condiciones de habitación, la urbanización de barrios precarios, y también las condiciones ambientales, dejar de contaminar y recomponer el ambiente profundamente dañado.

Saldar esas deudas urgentes hará posible pensar e implementar las soluciones de largo plazo: gestionar la cuenca de una manera sustentable, de manera que no se vuelva a la situación actual. Nos referimos a contar con definiciones claras de los caminos por seguir, lo cual debe ser sostenido, además, con una fuerte voluntad y compromiso por parte de las diversas jurisdicciones involucradas y tener el consenso de la población. Esto es una política y una gestión ambiental renovadas que, a partir de una estrategia de sustentabilidad, conduzcan a la restitución de derechos ordenada por la CSJN.

Tenemos una sentencia histórica del Máximo Tribunal del país, que ordena cambios estructurales que involucran a más de 6 millones de personas. Sin embargo, el control de la implementación de la sentencia está a

cargo de cuatro organizaciones de la sociedad civil,⁸ la autoridad interjurisdiccional (sostenida casi de manera exclusiva por el Estado federal), otras instituciones públicas del Estado federal, alguna participación de organismos de la Ciudad y de la provincia, con el control del Juzgado Federal de competencia penal. Las empresas que deben dejar de dañar y responder por los daños que provocaron y provocan no fueron condenadas por la Corte, que, a la fecha, luego de 16 años de haberlas demandado, guarda silencio sobre su responsabilidad. Las personas que habitan la cuenca no pueden presentarse ante la Corte ni ante el Juzgado de Ejecución a reclamar por situaciones que se van produciendo ni para aportar posibles soluciones. Los municipios, que son la principal agencia estatal en el territorio, tampoco participan de la ejecución de la sentencia.

El Congreso de la Nación tiene la posibilidad de crear las herramientas para sortear esos obstáculos; la Corte Suprema puede optar por aceptar la participación de los grupos afectados y de los organismos públicos que les dan asistencia jurídica y patrocinio, así como aplicar pautas innovadoras al proceso en consonancia con lo innovador de la sentencia en ejecución. Así podrían facilitar que el proceso de implementación de la sentencia "Mendoza" tenga mayores posibilidades de éxito.

8. Organizaciones que no tienen una fuerte base territorial, sino que hacen trabajo de incidencia, académico y asistencia a organizaciones de base.

Agua, saneamiento y ordenamiento ambiental del territorio en la Cuenca Matanza-Riachuelo. Un balance desde la perspectiva de la justicia ambiental

Gabriela Merlinsky

Socióloga (UBA). Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y doctora en Geografía (Paris 8). Docente de grado y posgrado (UBA). Investigadora independiente (CONICET-IIGG-UBA). Correo electrónico: gabriela.merlinsky@gmail.com

Melina Tobías

Socióloga (UBA). Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y doctora en Geografía (Paris 8). Docente de grado y posgrado (UBA, UNPAZ). Investigadora asistente (CONICET-IIGG-UBA). Correo electrónico: melina.tobias@gmail.com

Mariana Schmidt

Socióloga (UBA). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente de grado y posgrado (UBA). Investigadora (CONICET-IIGG-UBA). Correo electrónico: marianaandreaschmidt@gmail.com

La Cuenca Matanza-Riachuelo ha adquirido gran protagonismo en las últimas décadas, producto del proceso de judicialización que ha tenido lugar desde 2008. A pesar de la creación de un organismo específico encargado de elaborar y llevar adelante una política de saneamiento, los resultados obtenidos en materia de recomposición ambiental distan de ser los esperados.

El presente artículo se focaliza en torno al análisis de dos componentes centrales que integran el Plan Integral de Saneamiento Ambiental: la universalización del servicio de agua potable y saneamiento y el ordenamiento ambiental del territorio. En ambos casos, nos interesa mostrar cómo evolucionaron las prioridades en el respectivo campo de implementación de políticas y cuáles han sido los actores que han tenido peso en las decisiones. Esto nos permite observar de qué manera se han ido adecuando las reglas de actuación institucional y analizar las implicancias en materia de justicia ambiental para diferentes grupos sociales.

Introducción

El Riachuelo es uno de los grandes temas cíclicos en la vida urbana de Buenos Aires. Como primer destino de los inmigrantes en el siglo XIX, como espacio portuario-industrial a mediados del siglo XX y, desde siempre, como sitio de descarga de actividades contaminantes y lugar de localización de asentamientos populares. El río forma parte del imaginario urbano porteño, un paisaje que —con cierto fatalismo— evoca la contaminación y la degradación ambiental urbana. En las últimas dos décadas, algo empezó a cambiar a partir del momento en que el río comenzó a ser considerado en su relación con un territorio más amplio, que abarca catorce municipios metropolitanos y el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR).

Este proceso de cambio tuvo que ver con la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que en 2006 configuró un "caso estructural" cuyo principal objetivo es la recomposición ambiental de la cuenca.¹ En la actualidad, el debate por la intervención estatal en la CMR refiere a la evaluación de los avances en la implementación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), cuyo organismo a cargo es la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR). En julio de 2008, el contenido del Plan fue especificado por una sentencia en la que la CSJN estableció medidas de recomposición ambiental, con plazos de ejecución y multas aplicables a los funcionarios públicos responsables en ocasión de incumplimiento.²

La misma definición del Plan —sus objetivos— ha sido un asunto controversial desde el inicio, teniendo en cuenta que se trata de una política que debe intervenir sobre procesos ecológicos y lograr resultados

medibles en la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca. Asimismo, al ser una política tributaria de un proceso judicial, esto agrega una complejidad adicional, pues intervienen diferentes actores en la ejecución de la sentencia y en el monitoreo de sus avances.³

Este trabajo se sitúa en un campo de reflexión y análisis que busca comprender aquellos procesos económicos, políticos, sociales y ecológicos que dan forma a los procedimientos de urbanización en Buenos Aires para aportar a una mirada metropolitana sobre la evolución de las políticas públicas en la cuenca. Nos proponemos reconstruir lo que Molle y Wester⁴ han denominado "trayectoria de cuenca", es decir, el proceso de toma de decisiones que va dando lugar a un contrato hidrosocial (no necesariamente explícito) en el que los marcos legales, las instituciones, las obras hidráulicas, los sistemas productivos y los significados simbólicos se dirigen hacia determinados grupos sociales y usos.

Desde 2008 en adelante, hemos realizado diversas investigaciones que siguen muy de cerca la ejecución de la sentencia y su traducción en una política pública. Nuestro enfoque se sitúa en un campo de análisis que intersecta los estudios sociales del conflicto ambiental,⁵ con la sociología jurídica⁶ e incorpora reflexiones en clave de ecología política, es decir, considerando diferentes modalidades y disputas en torno a la apropiación, usufructo y control de la naturaleza, así como los problemas económico-políticos de justicia ambiental que de allí se derivan.⁷

1. MERLINSKY, María Gabriela, *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, FCE, Buenos Aires, 2013.

2. Las mandas de la sentencia que dictaminó la CSJN en 2008 se tradujeron en 14 líneas de acción dentro del PISA elaborado por ACUMAR. Estas refieren a la creación de: i) un sistema de indicadores, ii) un sistema de información, iii) un Plan de Fortalecimiento Institucional de ACUMAR, iv) Medidas de ordenamiento ambiental del territorio, v) Educación ambiental, vi) un Plan Sanitario de Emergencia, vii) Monitoreo de la calidad del agua, sedimentos y aire, viii) Urbanización de villas y asentamientos precarios, ix) Expansión de la red de agua potable y saneamiento cloacal, x) Desagües pluviales, xi) Limpieza de márgenes, xii) Contaminación de origen industrial, xiii) Saneamiento de basurales, y xiv) Polo Petroquímico Dock Sud.

3. La Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) se encargó durante varios años (hasta 2019) de coordinar un Cuerpo Colegiado, compuesto por distintas organizaciones sociales involucradas en la causa como monitores sociales.

4. MOLLE, François y WESTER, Philippus, *River Basin Trajectories: Societies, Environments and Development*, CABI-IMI, Oxfordshire, 2009.

5. MERLINSKY, María Gabriela, *Conflictos ambientales y arenas públicas de deliberación en torno a la cuestión ambiental en la Argentina*, *Ambient. Soc.*, Vol. 20, N° 2, s/d, 2017, pp. 121-138.

6. AZUELA, Antonio, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales-Fontanamara, México DF, 2006.

DWORKIN, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Duckworth, Avon, 1987.

KONZEN, Lucas, "Teoría do Pluralismo Jurídico e os Espaços Públicos Urbanos", en *Seqüência: Estudos jurídicos e políticos*, Vol. 31, N° 61, s/d, 2010, pp. 227-250.

7. ALIMONDA, Héctor, *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2011.

HARVEY, David, *Justice, Nature, and the Geography of Difference*, Blackwell, Oxford, 1996.



Viviendas ubicadas a la vera del Riachuelo



Complejo habitacional Mundo Grúa

FOTO: MPD CABA



Riachuelo

FOTO: GENTILEZA/PETER BAUZA

La justicia ambiental hace referencia a la distribución de los beneficios y daños entre individuos, grupos sociales, regiones e incluso países y a las cargas (financieras y otras) ligadas a las políticas ambientales, ya sea que estas involucren la prevención de riesgos, los modelos de gestión o la recomposición de ambientes dañados. Cuando los grupos sociales de menor renta se movilizan para hacer visibles las desigualdades sociales originadas por el impacto diferencial de diferentes riesgos, reclaman por la defensa de un ambiente que es su base material de sustento.⁸

En ese sentido, al ingresar en el campo de las políticas públicas, la cuestión de la justicia ambiental implica considerar los medios y regulaciones necesarios para remediar una situación inequitativa, establecer quién va a pagar por la recomposición ambiental, cómo se llevarán a cabo estas medidas y de qué manera se van a establecer prioridades para atender a aquellos que son más vulnerables y están expuestos a diferentes amenazas ambientales. La cuestión clave aquí es que recomponer la CMR y garantizar la calidad de vida de la población, esto implica una batería de políticas que deben tomar en cuenta un amplio arco de acciones, que van desde la atención de la salud de la población en riesgo sanitario hasta la construcción de viviendas, programas de control de la contaminación industrial y la ejecución de un ambicioso plan director de agua y saneamiento para la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Este artículo se focaliza en torno a dos áreas de intervención: la universalización del servicio de agua potable y saneamiento y el ordenamiento ambiental del territorio (OAT). En ambos casos, nos interesa mostrar cómo fueron evolucionando las prioridades en el respectivo campo de implementación de políticas y cuáles han sido los actores que han tenido peso en las decisiones.

Esto nos permite observar de qué manera se han ido adecuando las reglas de actuación institucional y analizar las consecuencias distributivas para diferentes grupos sociales.

En cuanto al primer aspecto, nos interesa analizar la expansión del servicio de agua y cloacas en estrecha relación con los problemas de articulación entre ACUMAR y la empresa estatal de provisión de servicios Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA). Es importante destacar que la política de universalización de servicios supone tensiones entre dos arquitecturas institucionales diferentes, con distintas miradas sobre el territorio y especialmente sobre el recurso hídrico (servicio/recurso).

En relación con el segundo aspecto, nos focalizamos en la política de áreas protegidas en el territorio de la cuenca. Nos proponemos visibilizar los problemas vinculados a la planificación ambiental y la gestión integral del territorio, y el modo en que estos no pueden disociarse de los patrones de crecimiento urbano y las marcadas asimetrías regionales en la metrópolis de Buenos Aires. Aquí nos interesa seguir el rumbo de las líneas de acción vinculadas a la creación, delimitación e implementación de reservas naturales urbanas en la cuenca.

Como toda política pública representa una opción distributiva, esto implica, para el caso que nos ocupa, pensar de qué manera se habilita o restringe el acceso a los recursos y cuáles son los bienes ambientales que resultan protegidos. Al pensar de forma conjunta la recomposición ambiental y sus efectos sociales podemos identificar también cuáles son los aspectos problemáticos en materia de exigibilidad de derechos. Esto nos lleva a analizar cuáles son los saldos distributivos de este conflicto en materia de justicia ambiental.

La expansión del servicio de agua y cloacas y las temporalidades de la justicia hídrica

Un componente central del PISA es la universalización del agua potable y su saneamiento para toda la población de la cuenca. Es una referencia ineludible en materia de justicia ambiental, no solo porque está consagrado como un derecho humano, sino porque la distribución y la asignación de un recurso tan importante

PALACIO CASTAÑEDA, Germán, *Ecología política de la Amazonía (las profundas y difusas redes de la gobernanza)*, ILSA-Ecofondo-UNC, Bogotá, 2009.

SWYNGEDOUW, Eric; KÁIKA, María y CASTRO, Esteban, "Urban water: A political-ecology perspective", en *Built Environment*, Vol. 28, N° 2, s/d, 2002, pp. 124-137.

8. GUHA, Ranajit y MARTÍNEZ ALIER, Joan, *Varieties of environmentalism. Essays North and South*, Earthscan, Londres, 1997.

MARTÍNEZ ALIER, Joan, *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Ecología-Icaria Antrazit, FLACSO, Barcelona, 2004.

depende de las condiciones más generales de acceso al suelo urbano y la vivienda de calidad.⁹

Para avanzar en este eje, los principales interlocutores con los que debe articular ACUMAR son las empresas prestadoras de servicio en la región, AySA y la empresa provincial Aguas Bonaerenses SA. Si bien ambas comprenden dentro de su área de concesión a la CMR, es AySA la que se encarga de abastecer a la mayoría de la población que reside en la cuenca (cubre a 10 de los 14 municipios).

En adelante, analizamos los avances y limitaciones que ha enfrentado la política de universalización de agua y cloaca a partir de dos ejes centrales: por un lado, la expansión de la cobertura a lo largo del tiempo y el problema de los datos fiables de seguimiento, y por otro, las grandes obras proyectadas para dar respuesta a la crisis sanitaria y las tensiones generadas en la escala local por las temporalidades que estas obras suponen.

La expansión del servicio y el debate sobre los datos de seguimiento

Los datos provistos por el Censo Nacional de 2010 arrojan una cobertura para el área de la cuenca del 70% en el caso del agua potable y del 45% para las cloacas. De acuerdo con la información que provee ACUMAR (que a su vez responde a datos oficiales de las empresas prestadoras), hay una continua expansión de las redes de agua y cloaca en el territorio, pues en 2018 se incorporaron 3.549.341 personas a la red de agua y 2.262.031 a la red de cloacas, con una cobertura del 78,1% y del 49,8%, respectivamente.

Sin embargo, la forma de presentación de los datos dificulta la comprensión de estos valores, ya que solo considera la población incorporada, pero no es posible saber cómo esas tasas de cobertura fueron variando a lo largo del tiempo, ya que no existe una línea de base confeccionada por el propio organismo.¹⁰ Hay que tener

en cuenta que los datos de ACUMAR para 2018 son en relación con la cuenca hidrográfica,¹¹ mientras que los valores del Censo corresponden a los límites políticos de la cuenca.¹²

A ello se agregan las dificultades por establecer series históricas de datos. Actualmente, los indicadores de agua y cloaca que ofrece ACUMAR se presentan únicamente para el período 2014-2018 y los datos de cobertura para el período 2008-2014 se exponen en el documento: "Datos históricos", bajo el argumento de que los cambios en la definición del territorio de la cuenca hicieron imposible la construcción de una misma serie histórica. Lo paradójico del caso es que los datos de población incorporada y por incorporar para ese primer período, que abarca el territorio político de la cuenca (y que supone una superficie más amplia), son muy inferiores a aquellos del período más reciente, lo que pone en duda la confiabilidad de los datos.^{13 14}

11. En 2013 la delimitación de la unidad territorial de la cuenca se modificó (Resolución ACUMAR N° 1113/2013), pasando de límites políticos —que abarcaban la totalidad de los 14 municipios— a límites hidrográficos —que se ajustan al territorio "natural" de la cuenca hídrica—, lo que supone un territorio más pequeño comprendido por parte de los 14 partidos.

12. En el Informe de 2015, el Cuerpo Colegiado advierte las diferencias que hay entre los datos del Censo 2010 y los presentados por ACUMAR, AySA y ABSA para ese mismo año. La ACUMAR estipula un total de 8.212.953 habitantes dentro del territorio político de la cuenca, en tanto AySA informó que la población servida dentro de la CMR asciende a 7.217.666 habitantes en agua potable y 5.596.766 en saneamiento cloacal. Y ABSA informó que, dentro de la cuenca, en su área de concesión, la población servida asciende a 421.036 habitantes en agua potable y 279.826 en saneamiento cloacal. El total de las dos empresas en relación con la población total estipulada por el organismo de cuenca daría una cobertura del 93% en el caso del agua y del 71% en cloacas, superior al del promedio del GBA. 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, 2015. Disponible en: http://www.dpn.gov.ar/documentos/20160304_30775_556677.pdf.

13. Por ejemplo, los datos correspondientes a 2014 en la serie histórica dan cuenta de una población incorporada al servicio de agua de 1.608.137, mientras que, en ese mismo año, en la nueva serie construida a partir de la delimitación hidrográfica la población incorporada asciende a 3.176.146 (prácticamente el doble, para un territorio más pequeño). Algo similar (aunque con diferencias menores) ocurre con las cloacas, en 2014 la serie histórica da cuenta de un total de población incorporada al servicio de cloacas de 1.876.174, mientras que en la nueva serie la población incorporada ese año fue de 1.124.873.

14. ACUMAR, Sistema de Indicadores, Datos del Indicador: 14. Población incorporada al área con servicio de red de agua potable. Datos históricos 2009-2014 (población según Cuenca Política), s/d, 2017.

9. TOBIAS, Melina, *Política del agua, controversias sociotécnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015)*, Tesis para obtener el título de doctora en Ciencias Sociales y Geografía, UBA-Sorbonne Nouvelle, Buenos Aires, 2017.

10. ACUMAR, "Población incorporada al área con servicio de red cloacal". Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/poblacion-incorporada-al-area-servicio-red-cloacal/>.

En lo que hace a la recomposición ambiental, una de las principales fuentes de contaminación corresponde precisamente a materia orgánica (efluentes domiciliarios) provenientes tanto de las plantas de tratamiento que se encuentran ubicadas sobre el cauce del río (Plantas de Tratamiento Sudoeste, en el partido de La Matanza; Jagüel, en Esteban Echeverría; Barrio Uno, en Ezeiza, y Santa Catalina, en Lomas de Zamora), así como también a los efluentes volcados directamente a los pozos ciegos o zanjas que terminan en el cauce del río. Es decir, sea por el tratamiento que reciben los efluentes, como por la falta de expansión del sistema de saneamiento (que lleva a que la población tenga que optar por formas individuales y poco sustentables del manejo de efluentes), se torna necesario incorporar este eje dentro de las líneas de acción para llegar a la recomposición de las condiciones de la cuenca. La intervención conjunta de ambos organismos (ACUMAR y AySA) y su rol en las decisiones conjuntas implican considerar las diferentes visiones que cada actor tiene respecto del recurso hídrico y las controversias que de allí se derivan. Aquí aparece la traza histórica que muestra la contradicción entre un enfoque sanitarista y uno ambiental, así como un debate fundamental en términos de los horizontes de temporalidad para las obras de infraestructura.

Las grandes obras y las tensiones por los plazos de recomposición ambiental

Al reestatizarse el servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires en 2006, la nueva empresa AySA tuvo que elaborar un Plan Director de Obras, como parte de su plan estratégico, que reunía las principales acciones por realizar en el mediano y largo plazo para alcanzar la universalización del servicio de agua potable y desagües cloacales dentro del área de concesión. Para ello, el Plan se proponía expandir en un lapso original de 13 años (2007-2020) el servicio de agua potable a más de 1,5 millones de personas, y el de desagües cloacales a más de 3,5 millones.

En cuanto al financiamiento, además de los fondos nacionales y propios de la empresa, el Plan contó con crédito internacional proveniente de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, quien financia el

Programa de Agua Potable y Saneamiento del AMBA;¹⁵ el Banco de Desarrollo de América Latina, a través del Programa de Obras Básicas de Agua Potable 2012-2015;¹⁶ y el préstamo del Banco Mundial asignado al Gobierno nacional (a través de ACUMAR) para el Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo (BIRF 7706 AR), destinado a realizar las obras del Sistema Riachuelo para ampliar la cobertura de desagües cloacales dentro del AMBA y alcanzar el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. El préstamo contempla un financiamiento total de 840.000.000 de dólares y comprende dos componentes centrales: i) el saneamiento¹⁷ y ii) la reducción de contaminación industrial, la gestión territorial ambiental y el fortalecimiento institucional.

Para el territorio que comprende la CMR, la principal obra diseñada por la empresa para expandir la red de agua potable en la población es la creación de la planta potabilizadora de Virrey del Pino, en el partido de La Matanza.

En lo que refiere al sistema de desagües cloacales, AySA advierte que el sistema de saneamiento actual —que consta de tres cloacas máximas que recogen todos los efluentes de la mayor parte del área metropolitana para luego ser bombeado hasta la Planta de Tratamiento de Berazategui y de allí volcadas al Río de la Plata—, se encuentra al límite de su capacidad. Frente a esta situación, el Plan Director de AySA —dentro de las obras del Sistema Riachuelo— contempla la creación de lo que se denomina un *Colector Margen Izquierda* (CMI) —un gran conducto paralelo al Riachuelo que intercepte parte de los efluentes de la actual Cuenca Wilde Berazategui—,¹⁸

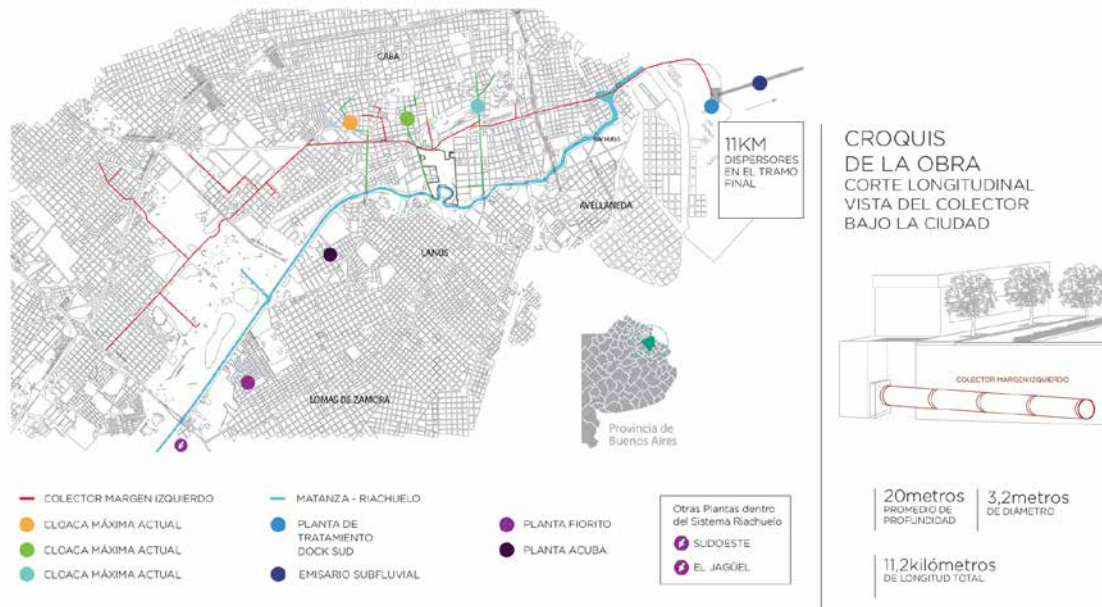
15. Este programa (BID 2048 y 2613 OC/AR) contempla un préstamo de 500.000.000 de dólares otorgado en dos partes de 250.000.000 de dólares, donde dos tercios provienen del BID y el tercio restante corresponde a la contraparte local. Disponible en: <www.aysa.com.ar>.

16. El programa CAF8083/13 es un préstamo de 71.000.000 de dólares, de los cuales 42 millones de dólares son financiados por la CAF y los restantes 30 millones de dólares por la contraparte local.

17. La dimensión de saneamiento comprende, a grandes rasgos, inversión para grandes obras de infraestructura entre las que se destacan el CMI, el Colector Desvío Baja Costanera, la Planta de Tratamiento Preliminar Riachuelo, estaciones de bombeo de efluentes e influjo en la Planta de Tratamiento Preliminar Riachuelo, emisario Riachuelo, Colector Industrial y Colector Margen Derecha.

18. La actual Cuenca Wilde-Berazategui intercepta los efluentes de gran parte del área metropolitana: San Isidro, Esteban Echeverría, La Matanza, Florencio Varela y Berazategui; y la totalidad de Vicente López, Tres de Febrero, San Martín, Morón, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Quilmes y la Ciudad de Buenos Aires.

Mapa N° 1. Colector Margen Izquierda - Obras del Sistema Riachuelo (Aysa-ACUMAR)



Fuente: Paiavonskis (2016)

junto con el desvío del Colector Baja Costanera, encargado de transportar las aguas residuales del CMI y los de futuras ampliaciones del sistema Baja Costanera. El Plan se propuso llevar adelante una planta de pretratamiento que fue inaugurada en 2014, y que permite reducir —en cierta medida— la contaminación de los efluentes volcados al río.¹⁹

A comienzos de 2020, de las grandes obras estipuladas se lograron terminar la Planta de Potabilización Virrey del Pino, la planta de pretratamiento en Berazategui (ambas ya inauguradas), y a fines de 2019 se terminó también el túnel de 12 km del emisario subfluvial que permitirá a futuro descargar los efluentes en Avellaneda hacia aguas dentro del Río de la Plata. Sin embargo, la planta de pretratamiento Dock Sud y el CMI —piezas centrales para el funcionamiento del sistema— aún se encuentran en obra. Del CMI se construyeron 19,1 km de los

30,4 km totales, mientras que la planta de pretratamiento tiene un avance de obra apenas del 19%.²⁰

Esta situación permite dar cuenta de una característica central de la política sectorial en el área metropolitana, que es la lógica racional y técnica basada en el modelo de las grandes obras de infraestructura, dependientes unas de otras, que contemplan largos plazos para su realización.²¹ Temporalidad que en muchos casos atenta contra su posibilidad real de concreción (por los vaivenes políticos y económicos que caracterizan a la Argentina), y contra las necesidades locales de las poblaciones, que exigen respuestas en el corto y mediano plazo para evitar riesgos sanitarios.

19. El pretratamiento consiste en un sistema de rejillas que permite la remoción de sólidos gruesos con tamaño mayor a 6 mm, arenas, grasas y otras sustancias flotantes contenidas en el líquido cloacal, como acondicionamiento previo a la disposición en las aguas del Río de la Plata.

20. Disponible en: https://www.aysa.com.ar/sistema_riachuelo.

21. TOBIAS, Melina, "El desarrollo de redes de agua y saneamiento en Buenos Aires y la primacía del paradigma de la ingeniería heroica", en MENAZZI, Luján y JAJAMOVICH, Guillermo, (eds.), *Saberes urbanos*, Teseo, Buenos Aires, 2019, pp. 173-202.

Los conflictos en torno a las áreas de protección ambiental como síntoma de la falta del OAT

Otro de los grandes desafíos político-institucionales que enfrenta la recomposición ambiental de la CMR es el del OAT.²² La Ley N° 26.168, a través de la cual se creó ACUMAR en 2006, incorporó dentro de sus potestades la de planificar el OAT afectado a la cuenca. Si bien el texto normativo advierte que sus facultades, poderes y competencias en materia ambiental deben prevalecer sobre cualquier otra concurrente, esto anticipa algunos de los inconvenientes que traerá aparejado el accionar en territorio, en lo que respecta a intervenir en procesos y políticas de las jurisdicciones provinciales o municipales (tienen la potestad de elaborar sus ordenamientos y zonificaciones de usos del suelo, lo que en la práctica se refleja en la existencia de normativas no articuladas).

La política del OAT se concentró desde los inicios en la transformación del "camino de sirga", la urbanización de villas y asentamientos, los planes de relocalización de viviendas y la creación-mejoramiento de espacios públicos.²³ Si bien las acciones mencionadas son de vital importancia y urgencia para la consecución de los objetivos de recomposición ambiental, las críticas apuntan a señalar que las líneas vinculadas a la recuperación de espacios verdes, la definición de áreas naturales susceptibles de conservación y la política del OAT no fueron jerarquizadas en el marco de los problemas y soluciones propuestas en la elaboración del PISA. Así lo expresaba el Cuerpo Colegiado en su informe a siete años del fallo de la CSJN, al afirmar que ACUMAR no había asumido una planificación ambiental del territorio de alcance regional, ni dado directivas y guías para los usos del suelo, tampoco había concretado la macrozonificación de la cuenca, la definición del área urbanizable, la determinación de un sistema de áreas verdes ni el desarrollo de una política de suelo público.²⁴

Para abordar los avances y obstáculos en la materia, nos concentramos en las experiencias de las áreas protegidas en la CMR, como un ejemplo de políticas de

conservación de la naturaleza remanente en una trama urbana en la que no ha habido coordinación a nivel metropolitano.

La emergencia y visibilización de las áreas protegidas

Cuando en 2006 la CSJN declaró su competencia originaria en la causa "Mendoza", en este territorio históricamente subsistían espacios en donde "la naturaleza" había podido resguardarse del persistente avance urbano. Se trata de una serie de áreas estratégicas para la conservación de la biodiversidad (por lo menos 12), entre las cuales la mayoría son humedales en su mayor extensión.

La mayoría de estas áreas han sido declaradas bajo la categoría de Reserva Natural en el ámbito provincial o municipal, como resultado de las movilizaciones y demandas llevadas adelante por organizaciones locales comprometidas con la defensa de sus espacios de vida cercanos (en muchos casos, se ha llegado a la instancia judicial, conformando causas judicializadas al interior de la causa "Mendoza"), en articulación con organizaciones no gubernamentales y organismos estatales.²⁵

Estos ecosistemas han sido impactados de modo simultáneo y acumulado por una serie de actividades propias del avance urbanizador: contaminación de los arroyos afluentes y de los espejos de agua como resultado de descargas industriales y domiciliarias, avance de proyectos inmobiliarios y de infraestructura no planificados o sin los debidos estudios de impacto ambiental, aceleración y extensión de asentamientos sobre terrenos no aptos e inundables, actividades de caza furtiva, incendios, basurales a cielo abierto, entre las principales.

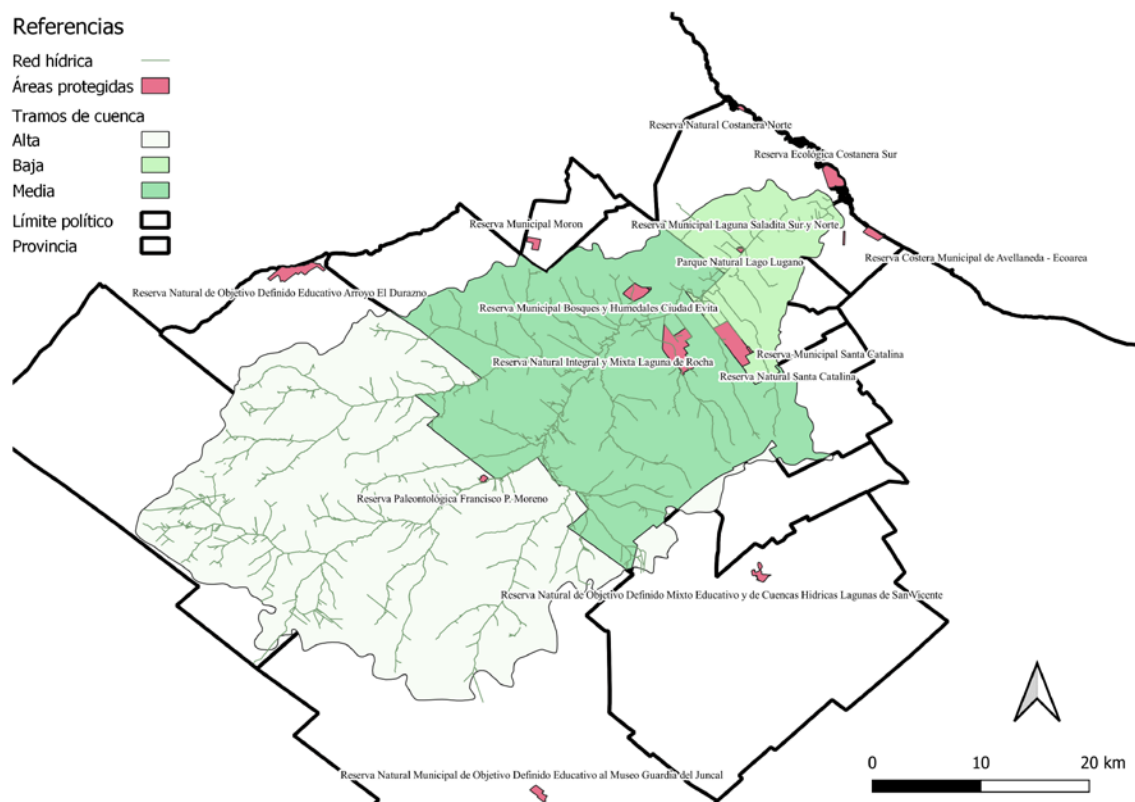
22. MERLINSKY, María Gabriela, *óp. cit.*

23. ACUMAR, "Informe anual Ley N° 26.168. Informe de Gestión 2016". Disponible en: http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/anuario-gestion-acumar-2016_.pdf.

24. CUERPO COLEGIADO, *óp. cit.*

25. Las áreas protegidas no llegan a alcanzar el 1% de la superficie de la CMR. Entre las principales se encuentran: la Reserva Natural Laguna de Rocha, en el partido de Esteban Echeverría (Ley provincial N° 14488/2012 y modif. N° 14516/2013); la Reserva Natural Ciudad Evita, en La Matanza (Ordenanza municipal N° 24247/2015); la Reserva Natural Santa Catalina, en Lomas de Zamora (Ordenanza municipal N° 6561/1992 y Ley provincial N° 14294/2011), la y Reserva Ecológica Municipal La Saladita, en Avellaneda (Ordenanza municipal N° 9676/1994).

Mapa N° 2. Las áreas de protección ambiental en la CMR



Fuente: Elaboración propia en base a ACUMAR (<http://mapas.acumar.gov.ar>).

Diversos informes y estudios elaborados por organismos estatales, universidades, organizaciones ambientales o locales²⁶ han avalado la necesidad de dar

protección a estas áreas naturales enclavadas en la trama urbana en virtud de su aporte para la implementación de un sistema de áreas verdes que proteja la biodiversidad y servicios ecosistémicos disponibles, a la vez que asegure el acceso a sitios de valor social, cultural, histórico, educativo y recreativo en un territorio densamente poblado. Se los considera reservorios de biodiversidad florística y faunística, reguladores de las crecidas y purificadores naturales de las aguas contaminadas provenientes de los arroyos.

26. COLECTIVO ECOLÓGICO UNIDOS POR LA LAGUNA DE ROCHA, "Impactos actuales y potenciales sobre Laguna de Rocha. El mayor humedal de la cuenca media del río Matanza", Mimeo, 2010.
 DE MAGISTRIS, Antonio, FURMAN, Claudia y BAIGORRIA, Julián, "Reserva natural provincial Santa Catalina: Historia, biodiversidad y participación comunitaria en la protección del último pulmón verde de Lomas de Zamora", en *Revista de Divulgación Técnica Agropecuaria, Agroindustrial y Ambiental*, Vol. 1, N° 1, s/d, 2014, pp. 21-22.
 FAGGI, Ana y JÜRGEN, Breuste, *La Cuenca Matanza-Riachuelo: una mirada ambiental para recuperar sus riberas*, UFLO, Buenos Aires, 2015.
 FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, "Laguna de Rocha: una reserva natural desprotegida". Disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/08/Laguna-de-Rocha-Newsletter-Riachuelo2.pdf>.

En el marco del impulso otorgado a la política de recomposición ambiental de la CMR a partir de la judicialización del caso —que se constituyó en una ventana de oportunidad para inscribir estas demandas en un nivel

más amplio— y del persistente accionar de los colectivos locales involucrados, estas áreas se fueron constituyendo en un ámbito de enunciación y debate público, un territorio necesario de ser conservado y protegido.²⁷ Esto implicó la jerarquización de esta línea de acción en el ámbito de gestión de ACUMAR²⁸ y se instaló como una forma de contraposición frente a las imágenes asociadas a la enfermedad y la contaminación.

No obstante, es posible identificar una serie de límites y obstáculos tanto en la elaboración de los planes de manejo como en las acciones de demarcación, delimitación e implementación en terreno de las áreas protegidas. Hay problemas en la notificación a los propietarios de las parcelas afectadas; no se cumple la zonificación de los predios según zonas de uso; hay una convocatoria insuficiente a instancias de la participación social y existen contradicciones entre las distintas instancias jurisdiccionales involucradas. Por otra parte, es insuficiente la dotación de recursos humanos, materiales y financieros; no hay un control de los impactos que producen la contaminación domiciliar e industrial, los basurales y los incendios.²⁹

Actores y visiones del ambiente en disputa: la protección de las reservas y los procesos históricos de ocupación del suelo

La política de identificación, creación, delimitación e implementación de las reservas naturales ha desatado tensiones, debates y articulaciones interjurisdiccionales e intergubernamentales entre un gran abanico de actores. Como apunta Melé,³⁰ estas situaciones revelan

las contradicciones en torno a la distribución de competencias y las dificultades de coordinación entre los diferentes niveles de los poderes públicos; algo que forma parte de la lucha por la apropiación legítima de un territorio.

Más allá de las particularidades de cada caso, entre los principales actores involucrados cabe mencionar los siguientes. En primer lugar, está ACUMAR que, a partir de las presiones ejercidas por los colectivos locales y por el propio accionar de la causa judicial, comenzó a avanzar en relevamientos, monitoreos e informes relativos a las áreas de protección ambiental en general y a los humedales en particular.³¹ Por otro lado, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), que es la autoridad de aplicación de las áreas protegidas declaradas bajo jurisdicción bonaerense en virtud de la Ley provincial N° 10907/1990; entre ambos organismos hubo ciertas tensiones o desacuerdos sobre sus competencias y capacidades de intervención en la gestión de las reservas. En tercer lugar, están los gobiernos municipales que, en su gran mayoría, no cuentan con recursos y equipos específicos para la gestión de estos espacios, y que —dependiendo de la connivencia con el desarrollo de los emprendimientos inmobiliarios, de infraestructura o industriales, y de las relaciones de fuerza locales— se encuentran más o menos comprometidos con su defensa. Seguidamente, es importante resaltar el rol de las organizaciones locales, que tienen un alto compromiso con la protección de estas áreas por su valor ambiental, histórico y patrimonial, y que se han reapropiado y resignificado territorios marginalizados, contaminados y degradados. En cuanto a las organizaciones no gubernamentales de alcance nacional, como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y organismos gubernamentales como la DPN, su papel ha sido clave para impulsar acciones legales, institucionales y de comunicación para posicionar las problemáticas ambientales de referencia. Finalmente, están los actores privados, que desarrollan (o tienen la intención de

27. SCHMIDT, Mariana, "Conflictos por la valoración de humedales en ámbitos urbanos. El caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina", en *Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 28, N° 3, s/d, 2018, pp. 89-98.

28. ACUMAR, *óp. cit.*

29. En abril de 2020, la Comisión de Participación Social de ACUMAR convocó la primera Mesa de Trabajo relativa a las áreas protegidas naturales de la CMR, en la cual participaron organizaciones sociales y vecinales de las reservas que ya se encuentran bajo protección legal y de las que aún demandan por la zonificación de protección. Disponible en: <<http://www.acumar.gov.ar/trabajamos-junto-las-organizaciones-la-cuenca-areas-protégidas>>.

30. MELÉ, Patrice, *Transacciones territoriales: patrimonio, medio ambiente y acción pública en México*, UAM-CEMyC-Juan Pablos Ed., México DF, 2014.

31. En 2019, la ACUMAR celebró un convenio con el CONICET para realizar en forma conjunta el Inventario de Humedales de la CMR. Puede consultarse: ACUMAR, Monitoreo estacional del estado del agua superficial y sedimentos en humedales de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Campaña Invierno de 2019. Disponible en: http://www.acumar.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Humedales-CampINV-2019_fi-nal.pdf.

hacerlo) emprendimientos inmobiliarios, de logística, industriales o de servicios en terrenos protegidos y sus parcelas adyacentes; aquí la propiedad y la tenencia de la tierra se torna en un tema de interés especial y se constituye en uno de los conflictos principales a resolver para la implementación de las zonificaciones de protección.

El recorrido trazado nos permite señalar, de modo esquemático, diversos modos de valoración de los territorios y ambientes estudiados. Por un lado, aquellas visiones más instrumentales que conciben al territorio como un recurso material y económico por explotar; en ese sentido, se piensa a los humedales como áreas inundables y de escaso valor inmueble, pasibles de ser rellenadas y desarrolladas. Por otro, las perspectivas que se han centrado en la valoración ecosistémica de estas reservas naturales en virtud de los beneficios para la conservación de la biodiversidad urbana, y en el rol de los humedales como reguladores hídricos y purificadores ambientales. Por último, las posturas que apuntan a la preservación ambiental, pero también histórica y patrimonial,³² que denuncian las externalidades negativas de los emprendimientos públicos o privados, a la vez que no dejan de visibilizar la distribución desigual de las cargas ambientales y la tensión entre el derecho al ambiente y el derecho a la vivienda por parte de los sectores sociales postergados de la Región Metropolitana. En esta última discusión, se abren interesantes preguntas en torno a la protección de la naturaleza en su estrecha relación con la justicia ambiental.

La identificación, creación y delimitación de reservas naturales en la CMR revela disputas por el suelo urbano. Un análisis que pretenda dar cuenta de los conflictos y controversias que emergen en ocasión de la demanda, gestión e implementación de las áreas de protección ambiental en ámbitos urbanos no debe dejar de ser insertado en el marco más amplio de las heterogeneidades estructurales en las condiciones de distribución y apropiación del territorio metropolitano. Uno de los aspectos en los cuales estos procesos toman cuerpo es el caso de las viviendas y asentamientos en las zonas bajas e inundables existentes en parcelas que han sido

declaradas bajo protección ambiental. Esto lleva a dar cuenta de la cuestión de la justicia distributiva y de la (in)justicia ambiental (y social, en tanto la una y la otra no pueden ser desligadas), inscrita históricamente en estos territorios, y que remite a problemáticas, tales como los usos del suelo urbano, el derecho a la vivienda y la salud, y la especulación inmobiliaria. En tanto persistan los retrasos y controversias para la delimitación, demarcación y zonificación de estos territorios, y no se avance en el establecimiento de zonas de uso y protección diferenciadas, continuarán los solapamientos e "ilegalidades", lo que pone en constante tensión dicotómica los derechos de la población más vulnerable y la búsqueda de recomposición ambiental.

Conclusiones

La metrópolis de Buenos Aires se ha expandido sobre la base de dos tipos de operaciones: unas mercantiles, fuertemente planificadas y destinadas a grupos de ingresos medios-altos y altos; otras predominantemente fuera del mercado para la satisfacción directa de la necesidad de la población de menores recursos. Históricamente, quienes no han podido pagar su vivienda a los precios del mercado inmobiliario se han ido desplazando a localizaciones menos ventajosas en la ciudad, donde hay tierra disponible a precios más bajos. Buena parte de la población afectada por daño ambiental en la CMR vive en las áreas de inundación de las cuencas hídricas, en sitios contaminados, con déficit de equipamiento social y deficiente cobertura de agua potable y saneamiento. La apertura de un caso judicial ha puesto en entredicho la expansión metropolitana a espaldas de los ríos y también ha permitido abrir un capítulo de discusión sobre la desigualdad en el derecho a la ciudad.

Si prestamos atención a las disputas que se han desatado en torno a la implementación de las líneas de acción del PISA, podemos reconocer una serie de conflictos por el acceso y uso del suelo urbano entre actores políticos, económicos y empresas de servicios públicos. Si reconstruimos las múltiples líneas de articulaciones y tensiones entre esos actores, descubrimos que es toda esa trama compleja de valores e intereses en disputa lo que define una situación que podemos denominar como

32. SCHMIDT, Mariana, "Territorio, ambiente y patrimonio en la Cuenca Matanza-Riachuelo", en *Avá, Revista de Antropología*, N° 30, 2017, pp. 183-204.

conflicto ambiental. Se puede decir que ese conflicto por el saneamiento del Riachuelo traduce, reagrupa e incluso genera una gran diáspora de conflictos territoriales. Por esa razón no queremos perder de vista la mirada sobre el conflicto para analizar los problemas de implementación de la política para la CMR.

Desde la creación de ACUMAR, el eje del conflicto se ha desplazado hacia la evaluación y seguimiento de las acciones del organismo; de este modo, se ha generado a nivel social un fuerte requerimiento para que este cumpla un rol rector de la política ambiental en la cuenca. En tanto, la CSJN ha exigido que esta política tenga criterios de progresividad y que se concentre en los aspectos más prioritarios, como la prevención de daños futuros y la recuperación ambiental, esta exigencia se ha vuelto una apuesta de implementación de enorme complejidad.

Cuando se introducen criterios de intervención ecosistémicos (recomposición ambiental y prevención de daños) en las decisiones de política pública, se plantean problemas respecto de la escala temporal de las medidas por ejecutar, en tanto el tiempo necesario para recomponer un ecosistema excede la periodicidad de los mandatos de gobierno. Para definir medidas y cursos de acción, se requiere previamente establecer un inventario del estado de conservación o degradación de los recursos naturales y la elaboración de mapas de riesgo socioambiental para definir criterios de intervención allí donde el riesgo para la salud de las personas es muy alto. La forma en que se ha planteado la ejecución de la sentencia implica un modo muy crudo de retroalimentación de la política pública, donde lo que predomina es la vigilancia y el control y faltan acciones de evaluación en relación con el criterio de recomposición ambiental.

Por otra parte, todavía es necesario un enfoque de la recomposición ambiental que considere aspectos sociales que tienen que ver con la justicia ambiental. Aquí se requiere pensar políticas de OAT que dejen espacio para la producción de suelo urbano para los sectores populares, algo que incluye prioritariamente el acceso al agua potable y el saneamiento. En ese sentido, no puede primar una visión de neto corte conservacionista, pues no se pueden desconocer las razones históricas de la construcción del hábitat popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

En lo que hace al acceso al agua potable y el saneamiento hemos podido observar que, a pesar del cuantioso financiamiento del Banco Mundial (el más grande desembolsado por el organismo en la región), los resultados esperados al día de hoy en materia de expansión de cobertura son limitados. Ello responde a la lógica de expansión de la principal empresa proveedora de servicios de agua y cloaca en el área metropolitana, AySA, caracterizada por un modelo de grandes obras de infraestructura, interdependientes entre sí, como es el caso del CMI. Este gran conducto, diseñado para aliviar el sistema de saneamiento actual y así poder expandir las obras de cloacas en la zona sur, lleva años construyéndose y no es del todo claro cuánto tiempo llevará finalizarlo. Hasta entonces, la falta de acciones locales que permitan atender la crítica situación sanitaria que afecta a gran parte de los vecinos de la cuenca implica una profundización de las desigualdades estructurales en materia de cobertura. Así, las temporalidades de la empresa distan de coincidir con las temporalidades de los propios habitantes de la cuenca.

En lo que respecta al OAT, pudimos ver que las áreas protegidas son importantes no solo por la conservación de sus cualidades biológicas y de la mantención del equilibrio ecosistémico, sino además por su papel histórico en los procesos de urbanización popular. Como señalan Azuela y Mussetta,³³ está en juego algo más que el ambiente: disputas interjurisdiccionales, acceso al suelo urbano y formas de propiedad, entre otros. Si el énfasis principal de estas políticas se orienta hacia los procesos ecosistémicos y no hacia los derechos ambientales, sociales y económicos de la población directamente afectada por las condiciones ambientales regresivas de la cuenca, las acciones de recomposición ambiental se encuentran con obstáculos permanentes para su implementación.

La política del OAT debe ser entendida como el punto de partida y no de llegada en la política de recomposición ambiental de la CMR, en virtud de su potencialidad para conectar y compatibilizar los demás componentes, actividades y usos. Esto supone el desafío de avanzar en

33. AZUELA, Antonio y MUSSETTA, Paula, "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México", en *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, N° 16, s/d, 2009, pp. 191-215.

una concepción del territorio en toda su integralidad y complejidad, que albergue a los múltiples actores e intereses en juego, y en una política de recomposición ambiental que logre superar las acciones sectoriales y la fragmentación de decisiones, autorizaciones y controles. Esto supone una planificación a escala metropolitana que trascienda el encuadre geográfico de la cuenca y permita avanzar hacia una política territorial que contemple y delimite los diversos modos de uso del espacio urbano, a la vez que sea planificada de modo concertado con la complejidad de los actores implicados.

La judicialización del conflicto del Riachuelo ha abierto una escena y una arena de deliberación en torno a la cuestión ambiental metropolitana y ha permitido generar condiciones mínimas para una política ambiental de recomposición. Sin embargo, son los habitantes más afectados en su situación sociosanitaria, quienes viven en áreas de alta degradación ambiental, los que todavía siguen esperando que se cumpla el derecho al ambiente sano.

Reflexiones a 10 años de la sentencia del caso “Mendoza/Riachuelo”. Relatoría de encuentros coorganizados por el CDH-UBA y el IJDH-UNLA*

Leonel Bazán

Abogado (UBA) y maestrando en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús. Integrante de la organización civil Centro para una Justicia Igualitaria y Popular (CEJIP) y del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (IJDH-UNLA). Correo electrónico: leonelarielbazan@gmail.com

Julieta Rossi

Abogada (UBA), LLM Universidad de Nueva York y becaria Fulbright. Directora de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús y profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: julietarossi@gmail.com

Martín Sigal

Abogado (UBA), LLM Columbia University y becario Fulbright. Cofundador y codirector de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Director del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la UBA. Docente de la UBA. Correo electrónico: martinisgal@derecho.uba.ar

* El trabajo de síntesis y edición de las exposiciones de los encuentros fue realizado por Leonel Bazán, Julieta Rossi y Martín Sigal sobre la base de las desgrabaciones de los encuentros realizadas por Cecilia Belén Calello, Andrea Fernanda Schuster y Agustina Castanheira, pasantes del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (CDH-UBA).

I. Introducción

Este documento pretende recuperar los principales ejes de reflexión y conclusiones surgidas en tres encuentros organizados en ocasión de los diez años de la sentencia dictada en el caso “Mendoza, Beatriz”¹ por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), por el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires durante septiembre y noviembre de 2018.²

Esa sentencia estuvo destinada a superar la degradación ambiental en la Cuenca Matanza-Riachuelo y a remediar la vulneración de derechos sociales fundamentales de la población afectada: el derecho a la salud, el derecho a una vivienda digna, el acceso a servicios públicos básicos —como agua y saneamiento—, en

1. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)”, sentencia del 8 de julio de 2008. En adelante, nos referimos a la causa como caso “Mendoza” o causa “Mendoza” de forma indistinta para referirnos a este caso judicial.

2. Los encuentros realizados los días 23 de agosto de 2018, 18 de octubre de 2018 y 28 de noviembre de 2018.

definitiva: el derecho a un hábitat digno. Sin embargo, los resultados materiales obtenidos han sido escasos. En este contexto, el objetivo central de los encuentros fue debatir sobre el impacto de la sentencia, su proceso de implementación y los déficits observados en distintos planos, así como reflexionar en torno a los cambios necesarios que se deben emprender para modificar el actual estado de cosas.

En el primer panel, "La (in)efectividad de la sentencia y del proceso de implementación", participaron: Gabriela Merlinsky, socióloga e investigadora del CONICET; Eduardo Reese, director del área DESC del CELS e integrante del Cuerpo Colegiado; Víctor Abramovich, procurador fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación; Laura Rocha, periodista especializada en cuestiones ambientales, y Mario Gómez, referente barrial delegado por Camino de Sirga de la Villa 21-24. Del segundo, "Impactos en el acceso a un hábitat digno y a la salud en los municipios de Lanús y Lomas de Zamora: Articulaciones entre las políticas públicas, la justicia y la participación de actores sociales", participaron: Martín Sigal, director del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derechos de la UBA; el Equipo de Investigación del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la UNLa conformado por Julieta Rossi, Sergio Perdoni, Laura Gotero y Leonel Bazán; ACUMAR, representantes de municipios de Lanús y Lomas de Zamora, Alfredo Berti, referente barrial de Villa Jardín, Lanús, y Susana Perca, referente barrial del barrio Nueva Esperanza, Lomas de Zamora, y María Cristina Cravino, investigadora del CONICET. Por último, en el tercero, "Alcances y desafíos del acceso a la justicia en el marco de la causa «Mendoza»", participaron: Mariano Gutiérrez, de la Defensoría General de la Nación; Gustavo Maurino, de la Dirección Nacional de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Horacio Corti, del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires, y Leticia Barrera, investigadora del CONICET.³

La causa "Mendoza" representa el litigio estructural más complejo del país y la judicialización de una problemática socioambiental histórica muy severa. Esta sentencia que se caracteriza por su impronta activista

y "garantista" inauguró un proceso de ejecución inédito, sin parangón con otras intervenciones del Poder Judicial, y de la CSJN, en particular, y creó mecanismos novedosos de supervisión y monitoreo. Por ello generó grandes expectativas en torno a las posibilidades de la transformación socioambiental, así como respecto del rol de los tribunales de justicia en esa transformación.

En general, existe consenso de que el nivel de implementación de la sentencia y las decisiones judiciales subsiguientes ha sido extremadamente bajo. Este punto de partida es compartido por los distintos actores del proceso y por ello nos exige reflexionar de modo propositivo. Es necesario desarrollar estrategias que prioritariamente favorezcan la defensa y protección efectiva de los derechos de la población afectada y el cumplimiento efectivo de la decisión judicial. Para cumplir este difícil objetivo en una causa estructural de estas características, es crucial repensar críticamente cuáles son los arreglos institucionales más adecuados, qué tipo de relación se debe entablar entre el Poder Judicial y los poderes Ejecutivos, y qué características debe adoptar la etapa actual de ejecución del caso.

Los tres encuentros referidos fueron una oportunidad para que distintos actores que intervienen en el proceso —como afectados/as, defensores/as, autoridades estatales responsables, organizaciones de la sociedad civil e investigadoras— reflexionen, intercambien experiencias, observaciones y formulen propuestas que contribuyan a la implementación de los cambios necesarios para modificar el actual estado de cosas.

Este documento, generado a partir de las exposiciones de los distintos participantes de los encuentros, se organiza desde un enfoque que concibe al caso inscripto en un entramado complejo, en el que interactúan múltiples actores, como expresión de un conflicto histórico que antecede y supera a su judicialización, que pone el foco en la perspectiva de los/as afectados/as y sus derechos a un hábitat digno, al acceso a la justicia y a la participación social informada; que indaga en las responsabilidades estatales, en la necesaria articulación y cooperación de las agencias judiciales y ejecutivas, así como en la interacción del proceso de ejecución judicial y la implementación de políticas públicas.

3. En todos los casos los cargos y filiaciones institucionales corresponden a la fecha de los encuentros.



Realidad socioambiental de un vecino de la Villa 21-24



FOTO: MPD CABA

Reuniones de vecinos de los barrios de la cuenca, julio de 2017



FOTO: MPD CABA

II. Principales ejes de reflexión abordados en los encuentros

1. El caso judicial y el conflicto socioambiental

El caso "Mendoza" lleva a reflexionar sobre las implicancias del procesamiento de un conflicto socioambiental de grandes proporciones por medio del derecho, los agentes jurídicos y el Poder Judicial. Cuando se configura un conflicto ambiental (o varios), de lo que se habla es de una relación de oposición y tensión, de intereses encontrados, en torno a la gestión y apropiación de los recursos naturales.

Se indicó que el Riachuelo ha sido siempre el gran escenario del conflicto ambiental metropolitano en la Argentina y desde hace cien años representa la columna vertebral de lo que fue el primer proceso de industrialización del país. Constituye un polo de atracción de la regulación urbana que buscó nuevas oportunidades para desarrollarse en Buenos Aires; es una radiografía ampliada de la manera en la que la metrópolis se expande y el modo en el que todos/as aceptamos la diferenciación entre ciudadanos/as de primera y de segunda, ya que el hecho de habitar en la Ciudad de Buenos Aires implica mayor y mejor acceso a servicios, recursos e infraestructura, respecto de aquellos que viven al otro lado del río. El agua de la cuenca tiene como uso predominante conectar diversas fuentes industriales. De modo que este conflicto implica que los actores más poderosos hagan uso del agua para sus procesos productivos, aun cuando esto conlleva un alto costo para el conjunto de la sociedad y sobre todo para los que viven más cerca del curso de agua, en las zonas que no tienen servicios e infraestructura. Así, el conflicto no empezó ni en 2004, ni en 2006 ni en 2008, sino mucho tiempo antes.

Ahora bien, se señaló que la causa judicial ha sido importante porque permitió poner de manifiesto este conflicto, visibilizar quiénes son los distintos actores institucionales, estatales y no estatales responsables, así como las personas afectadas por la degradación socioambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo. En este sentido, la CSJN ha cumplido un rol muy relevante al llamar a los actores ante el estrado judicial.

La judicialización logró hacer públicas algunas dimensiones de este problema estructural, pero ese

conflicto ya existía y continuó existiendo, y difícilmente una causa judicial *per se* pueda resolver un conflicto social de gran magnitud. Este punto es muy relevante porque el conflicto está excesivamente dominado por el mundo jurídico, por el modo que tiene de procesar las cosas, que muchas veces se lo termina reduciendo a la causa judicial. Sin embargo, cualquier conflicto, y este en particular, es más que una causa y hay que tener presente que se libran batallas en otros espacios, no solamente en el ámbito judicial.

2. Efectos de la causa judicial: los derechos en juego continúan vulnerados. La visión de las personas afectadas

Se puntualizó que la pregunta sobre la mejora de las condiciones de vida como resultado del cumplimiento de la sentencia debe ser respondida primordialmente por la población relocalizada y por quienes todavía permanecen en sus barrios, ubicados en la proximidad de la cuenca. Su opinión debe ser considerada para evaluar el impacto de las decisiones, políticas e intervenciones estatales en los territorios alcanzados por la causa "Mendoza".

Cuando la Corte decidió el caso en la sentencia de 2008, centró su análisis en la vulneración colectiva del derecho al ambiente de forma genérica; con el transcurso del tiempo el proceso de ejecución puso de manifiesto la afectación de otros derechos sociales y su impacto diferenciado en los diversos territorios y comunidades de la cuenca. Por lo cual, se abrieron deliberaciones sobre otros derechos, quizás contemplados o no como expresión del derecho al ambiente sano, aunque sin duda vinculados de forma interdependiente e indivisible a este derecho, fundamentalmente el derecho a un hábitat digno, a la vivienda adecuada y el derecho a la salud.

Se apuntó que el análisis de la situación del colectivo que originó el caso resulta un indicador central de la falta de avances y de los retrocesos en la protección de derechos socioambientales en la cuenca. Es importante recordar que los reclamantes originarios fueron los/as vecinos/as de Villa Inflamable y trabajadores de salud del Hospital Fiorito de Avellaneda, quienes demandaron por la afectación de su salud ante la detección de plomo en sangre. Por lo tanto, el mandato de recomposición

ambiental también incluyó el deber de reparar el daño a la salud que sufren las personas afectadas. Han pasado más de diez años desde la sentencia de la Corte, se ha puesto en marcha toda una ingeniería jurídica e institucional para ejecutar el caso; sin embargo, si se evalúa ese elemento originario que dio lugar a la causa, que es el derecho a la salud, hoy en día sigue vulnerado, al igual que el resto de los derechos sociales implicados.

Al mismo tiempo, se resaltó que el derecho a la participación social, expresada en una demanda constante y vehemente por parte de las comunidades de los barrios, ha encontrado escaso eco en las autoridades intervinientes. Por el contrario, deben luchar para que ACUMAR, la CSJN, los juzgados de ejecución y los distintos niveles de gobierno condenados comprendan que no son parte del "problema a resolver", sino el principal actor interesado en resolver los problemas de la ejecución del caso.

3. Las principales falencias en el abordaje de las problemáticas en juego

3.1. La óptica remedial vs. la óptica estructural y causal

Se señaló que, si bien es poco lo que ha cambiado en materia de recomposición ambiental de la cuenca, sí ha cambiado el nivel en el que se da el debate centrado ahora en una lógica de derechos, en particular sobre la relación entre el derecho al ambiente sano y otros derechos, y en términos de justicia ambiental. No es solo un tema de limpieza del río, de ecosistemas, de contaminaciones o de concentraciones de contaminantes en el agua. Se enfatizó que el problema de la justicia ambiental es el viejo problema de la justicia social planteado en otros términos.

Se destacó la importancia de entender que el desarrollo de la cuenca es el resultado de un crecimiento económico y productivo absolutamente devastador del medio, combinado con un crecimiento urbano básicamente librado al mercado y a la renta del suelo. Frente a esos procesos complejos del desarrollo productivo, se genera un pasivo enorme en materia de salud y degradación de la calidad de vida de la población. No resulta apropiado confundir "cuenca" con "causa" y reducir el conflicto a la limpieza del agua. Una de las proposiciones más escuchadas

a lo largo de estos años es que las empresas tienen que dejar de contaminar. No hay lugar a dudas de que esta es una medida importante pero aun cuando se logre este objetivo, todavía operan cientos de otros procesos articulados de desarrollo territorial en la cuenca para los cuales "dejar de contaminar" no significa una solución.

Si se confunden procesos territoriales de la cuenca, con las acciones dirigidas a la limpieza del cauce, se sobresimplifica el conjunto de factores complejos que determinan la problemática de la cuenca. El propio fallo de la CSJN se caracteriza por incurrir en este enfoque equivocado. El fallo y las acciones de ACUMAR son acciones esencialmente remediales, por ejemplo, entender que, si "hay basura, hay que limpiar". Sin embargo, se limpia la basura y, al poco tiempo, surgen basurales nuevos, porque el problema del basural es un problema socioterritorial que no termina cuando se limpia la basura, sino que se reproduce y agrava porque está vinculado con otros procesos sociales mucho más amplios sobre los cuales se debe intervenir de forma integral y atendiendo a sus factores causales.

Se señaló, además, que las políticas que se llevaron a cabo a raíz de la sentencia operan sobre las consecuencias y no intervienen sobre los múltiples procesos causales en marcha. De modo que, reafirmar esta lógica de acciones remediales que actúan sobre las consecuencias y no sobre los procesos causales explica en gran parte que a diez años de la sentencia se registren muy pocos impactos positivos relevados en la cuenca.

Se concluyó que debe reverse la mirada casi fotográfica que tiene la política sobre el territorio de la cuenca, para pasar a una mirada dinámica de actores, intereses y conflictos. Los procesos de formulación de políticas públicas no contemplan esta perspectiva y las medidas adoptadas no cuestionan el modelo de desarrollo de la propia cuenca. Es decir, si no hay ningún cuestionamiento sobre el modelo de desarrollo y el sistema productivo, no se logrará una solución para el problema socioambiental de la cuenca, aún incluso cuando la gestión de la cuenca sea absolutamente eficaz.

3.2. ¿La solución es política o jurídica?

Se postuló que la política estuvo ausente para evitar la violación de derechos socioambientales que afectan a la población de la cuenca, lo cual llevó a que la problemática

se procese judicialmente. Ahora, en la etapa de ejecución del caso, la política vuelve a fallar cuando se observan índices tan bajos de cumplimiento de los mandatos de la Corte. La situación de estancamiento, los bajos niveles de ejecución de la sentencia y la continuidad en la afectación de derechos exigen una salida política.

En consecuencia, debe evitarse caer en un análisis que ponga en el centro solo los déficits jurídicos, cuando el conflicto es esencialmente político. Al no ser un problema únicamente jurídico, no puede resolverse solo por medio de la intervención del Poder Judicial. El proceso de ejecución del caso requiere un diálogo interinstitucional entre los distintos poderes y alcanzar grados mínimos de articulación entre los diferentes niveles de gobierno involucrados. Se deben rehacer los pactos entre los condenados y el colectivo afectado para lograr un acuerdo político que motorice el cumplimiento efectivo de la sentencia.

Se adujo, además, que el mercado inmobiliario tuvo y tiene un rol muy importante en muchas decisiones de la cuenca. La política de villas y asentamientos está muy atada al funcionamiento de este mercado. Pero la política de la cuenca también. Por ejemplo, la decisión de seguir adelante con las obras para evitar inundaciones en la cuenca baja, sin controlar el desarrollo inmobiliario de barrios cerrados y countries que siguen tapizando la cuenca alta, es una omisión estatal que solo favorece la rentabilidad del mercado inmobiliario e impide que la infraestructura en desarrollo mejore de forma efectiva las condiciones de vida de la población de la cuenca afectada. Los intereses de los desarrolladores inmobiliarios se imponen a costa de los derechos de la mayoría, sin que se logre visibilizar su responsabilidad en los conflictos ambientales, sociales y urbanos. La opacidad de su accionar, sumada a su capacidad de incidir en las decisiones estatales, es una de las razones de su éxito.

3.3. Debilidad de ACUMAR

Otro eje de análisis se centró en el rol de ACUMAR. Teniendo en cuenta la complejidad en términos de jurisdicciones de los diversos campos temáticos involucrados y la envergadura de las políticas por implementar, se adujo que la gran apuesta fue la creación de una autoridad de cuenca centralizada, que funcionara como poder

rector, con capacidad para ordenar y coordinar las distintas jurisdicciones. Así nació ACUMAR y su ley de creación le otorga competencias dirigidas a ejercer un rol de rectoría interjurisdiccional en diversos asuntos, como ambiente, salud, infraestructura para el cumplimiento de la decisión de la Corte.

Se destacó que esta nueva institucionalidad fue, sin dudas, innovadora para abordar el complejo proceso de toma de decisiones sobre la cuenca, superando la perspectiva clásica de los tres niveles comprometidos, actuando de modo independiente. No obstante, ACUMAR nunca se constituyó en esa autoridad de cuenca, con ese poder rector sobre las distintas instituciones para coordinar ciertos temas específicos de la problemática metropolitana. Adopta una serie de decisiones sobre la cuenca, pero no participa realmente de las decisiones estructurales del área metropolitana. Frente al mercado inmobiliario, las empresas contaminantes y las decisiones de los distintos niveles de gobierno, la autoridad de la cuenca carece de un poder real.

Durante mucho tiempo se planteó que esta dificultad podía tener relación con las diferencias de signo político entre los gobiernos de las distintas jurisdicciones. Sin embargo, cuando los tres niveles de gobierno pasaron a estar a cargo de un mismo partido, a partir de 2016, el conflicto jurisdiccional se posicionó en un segundo plano y el organismo pareció implosionar, debido a los persistentes conflictos internos entre los gobiernos de las diferentes jurisdicciones. De ahí, la complejidad de la gobernabilidad ambiental, que no se reduce a un problema de articulación jurisdiccional.

3.4. Los municipios: principales ejecutores de las políticas de vivienda por fuera de la causa

En cuanto al rol de los municipios, se destacó que, al no ser considerados formalmente como partes demandadas y condenadas del proceso judicial, a pesar de que intervienen en la implementación concreta de las políticas motivadas por la causa, quedan en una zona gris que dificulta el control y la atribución de su responsabilidad judicial.

Así, por ejemplo, el Convenio Marco del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios de 2010 constituyó a los municipios en los ejecutores de la

construcción de las viviendas y de los procesos de reurbanización en los barrios de la cuenca. A su vez, fueron los municipios quienes decidieron, con criterios discrecionales, qué barrios serían relocalizados y cuáles reurbanizados. Al mismo tiempo, en una concentración de poder sin los correlativos y necesarios mecanismos de rendición de cuentas administrativos o judiciales, los municipios son quienes ejecutan estas decisiones en sus territorios.

Por lo cual, hay municipios en los cuales solo un pequeño sector de su jurisdicción se encuentra dentro de la cuenca hidrográfica, pero fueron seleccionados barrios alejados de esta zona. En cambio, hay otros barrios ubicados en las inmediaciones del Riachuelo o sus afluentes que no fueron incluidos en el Convenio Marco de 2010, por lo tanto, no se formuló ningún proyecto habitacional para esta población que sufre la contaminación ambiental de forma directa. Entonces, los barrios de la causa pueden no ser los barrios de la cuenca, y los barrios de la cuenca pueden no ser los de la causa. Cuando no hay coincidencia, las posibilidades de reclamo enfrentan el obstáculo procesal de que los municipios no son parte en la causa y, si se busca una respuesta judicial autónoma, la acción tiene altas posibilidades de ser rechazada por su vinculación al caso "Mendoza".

Por lo tanto, la poca claridad sobre el alcance cierto del colectivo y el territorio afectado produce un "agujero jurídico" que puede operar como una denegación de justicia. Frente a afectaciones de derechos socioambientales de la población que habita en las inmediaciones de la cuenca, pero que no se encuentra incluida entre los barrios donde se viene interviniendo en el caso, se cierran las vías de reclamo ante organismos administrativos o procesos judiciales autónomos, por estar potencialmente incluidos en la causa. Sin embargo, cuando se interponen acciones ante los juzgados delegados de la causa, estos reclamos son rechazados por no estar incluidos expresamente en la ejecución de la sentencia.

3.5. El papel de las empresas: las contaminantes sin condena, las constructoras de viviendas y las prestadoras de servicios

Se puso de relieve que, en su decisión de 2008, la Corte Suprema no se expidió sobre la responsabilidad de las 44 empresas demandadas. Hasta el momento, las acciones

que se llevaron adelante en el marco de la ejecución del caso fueron financiadas exclusivamente con recursos estatales. Sin embargo, las empresas contaminantes directas no han sido condenadas y, por ende, no responden económicamente por el daño ambiental que producen.

Por otra parte, en todos los municipios, se han contratado empresas para llevar a cabo prácticamente todas las obras. No obstante, cuando se detectan problemas constructivos, fallencias y se observa mala calidad en las viviendas construidas, las empresas suelen no hacerse responsables por la garantía de la obra. Comienza así un círculo de irresponsabilidad. A su vez, no se puede demandar a la empresa dentro de la ejecución del caso porque las empresas no son reconocidas como parte, pero si se inicia una acción autónoma, es altamente probable que el juzgado la rechace o, en el mejor de los casos, la remita para su rechazo al juzgado delegado, por tratarse de una obra realizada en el marco de la causa "Mendoza".

En realidad, el responsable de ejecutar las obras en la práctica no es la empresa, son los municipios que deberían controlar la ejecución correcta y la entrega definitiva y en condiciones de las nuevas viviendas. Pero el municipio tampoco es condenado en la causa, por lo cual es el Estado provincial quien debería controlar al municipio, pero este no tiene ningún rol en el juzgado delegado ni en la CSJN. De modo que solo queda demandar, una vez más, a ACUMAR.

Se concluyó que la responsabilidad empresarial se diluye. A primera vista, la sentencia parece abrir muchos frentes, pero también cierra muchos otros. Es decir, excluye responsabilidades, restringe formas de participación, aleja y protege a ciertos actores. Por esta razón, ya es muy difícil responsabilizar a los municipios y todavía lo es más en el caso de las empresas.

A su vez, se deben monitorear las acciones que llevan adelante las empresas prestadoras de servicios, como Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) y Empresa Distribuidora de Energía Sur S.A. (EDESUR), así como a sus respectivos entes de control, tanto el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) como el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE). Este conjunto de actores tendría que poner un esfuerzo mayor para mejorar las condiciones de vida de la población de la cuenca, en articulación con los poderes políticos. Estas empresas son las que tienen responsabilidad en el desarrollo de infraestructura de servicios, factor clave

para lograr la progresiva reurbanización de los barrios, y cuentan con un flujo recaudatorio y financiero que debe ponerse a disposición para mejorar las condiciones de vida de la población de la cuenca.

Los/as funcionarios/as de los municipios plantearon que, en esta etapa de la ejecución del caso, cuando se discute sobre las reurbanizaciones, el saneamiento, la mejora de la calidad de vida, el acceso a servicios, se le debe prestar mayor atención al estado de ejecución de las grandes obras de infraestructura, cuya finalización se extiende en el tiempo. Para los municipios, antes de pasar a las conexiones cloacales domiciliarias, por ejemplo, es necesario contar con la infraestructura a punto de concluirse o, por lo menos, en un estado significativo de avance. De hecho, actualmente sucede que se avanza y finaliza con la construcción de viviendas, en muchos casos deficitarias también, pero resultan inhabitables fundamentalmente debido a que no tienen acceso a ningún tipo de servicio esencial por las demoras, la paralización o la falta de previsión de la infraestructura básica.

El proceso judicial debe contribuir a generar las articulaciones necesarias y definir las responsabilidades entre ACUMAR, las empresas de servicios y los poderes Ejecutivos involucrados en la causa, para garantizar el acceso a servicios esenciales. No resulta admisible el argumento esgrimido por AySA, que se niega a intervenir en algunos barrios de la cuenca, pues alega que no se encuentran dentro de su competencia por tratarse de barrios no urbanizados.

Finalmente, se apuntó que la sentencia de la CSJN busca mejorar las condiciones de vida de esta población y para lograrlo es fundamental el desarrollo de obras de infraestructura de servicios. Por lo cual, no puede plantearse como argumento válido para negar el derecho al acceso a cloacas y agua potable la falta de urbanización; cuando el acceso a estos servicios es una condición previa para que un proceso de integración sociourbana sea posible.

4. Los déficits del proceso judicial

Se identificaron una serie de déficits vinculados al proceso judicial. Por un lado, el volumen de energía institucional que desplegó la Corte al principio del caso

no es el mismo que está desplegando actualmente. Su agenda de trabajo, intereses y prioridades se fueron transformando. A lo largo de una década, inevitablemente, la propia Corte se transformó y disminuyó la intensidad de atención dedicada al caso. Desde entonces, resulta muy difícil para los actores involucrados en el litigio conseguir el compromiso de la Corte para activar el cumplimiento de sus propios mandatos y es probable que este ciclo de declinación del interés institucional se profundice en el futuro.

En la etapa actual del proceso, al no haber reglas procesales claras sobre una diversidad de asuntos, todo resulta mucho más complejo. La envergadura del caso y las particularidades de la ejecución de la sentencia exigen que la CSJN fije una serie de estándares o directrices procesales, que tengan generalidad y, a la vez, precisión para garantizar seguridad jurídica a todos los actores del proceso.

Por otra parte, se enfatizó que la sentencia no podrá ser cumplida sin una activación adecuada de la cooperación interinstitucional, que en el caso fue solo inicial y actualmente representa un gran desafío, no solo para los condenados, sino también para la comunidad afectada, las instituciones y organizaciones defensoras de derechos involucradas. A su vez, luego del impulso inicial, la Corte parece no estar dispuesta a invertir la cantidad de energía necesaria para doblegar esa falta de cooperación, que es un rasgo característico en nuestro ecosistema institucional.

A pesar de que existen serias dificultades en términos de participación y exclusión procesal, se aseguró que se debe apostar a que la cooperación nazca a partir de los actores que están gestionando el cumplimiento y el reclamo. Son ellos quienes tienen mayores incentivos para demandar esta cooperación, buscar una agenda compartida y acordar prioridades, para movilizar la agenda en los próximos años de ejecución del caso.

Se señaló también que la decisión de la Corte de circunscribir la participación social por medio del Cuerpo Colegiado es uno de los déficits más graves —se lo categorizó como un "agujero jurídico" del proceso— que se ha producido en el caso en materia de acceso a la justicia.

Se resaltó asimismo que el caso marca un modelo de intervención de la Corte Suprema arriesgado, en términos de lo que es la tradición del Poder Judicial argentino

y del propio tribunal. Definir más claramente cuáles son los resultados esperables del caso y alcanzar respuestas —al menos en algunos temas que fueron materia de la condena— son un asunto en el que la CSJN pone en juego su propia legitimidad política. A su vez, desde el punto de vista de las organizaciones civiles que litigan asuntos de interés público y derechos colectivos, los resultados de este caso marcan las potencialidades y los límites de la estrategia de judicialización de violaciones estructurales de derechos.

4.1. Déficits de participación social y acceso a la justicia

El estado de situación actual, fundamentalmente por las decisiones de la Corte Suprema y los juzgados delegados, obtura la participación en el proceso judicial de la población afectada. Se destacó el riesgo de caer en el "espejismo académico" que observa este caso como un ejemplo de abordaje dialógico de los distintos poderes y participación colectiva para resolver un conflicto ambiental. Perspectiva que soslaya el problema central de la falta de participación real de vecinos de la cuenca en el caso, los obstáculos que enfrentan para ejercer sus derechos y hacer escuchar su voz en el proceso.

Las personas afectadas reivindican su dignidad y ante las medidas inconsultas afirman que "las personas no son cosas" y que son "parte de la solución, no del problema". Se señaló que la Corte, los juzgados delegados y los poderes políticos deben desterrar esa idea que identifica a las familias que intentan participar en el proceso como un factor de perturbación.

En efecto, la CSJN ha planteado el riesgo de anarquía procesal que significaría una intervención más activa de los/as afectados/as.⁴ Se recordó el desalojo de vecinos en la audiencia celebrada por la CSJN el 3 de noviembre de 2016, en la cual sus participaciones fueron consideradas

disruptivas del orden de la audiencia. También la más reciente manifestación de los/as vecinos/as en la antesala de la audiencia del 14 de marzo de 2018, luego de pedir, cantar y protestar para que se los/las dejen ingresar.

El proceso de reconocimiento del derecho a la participación de la población afectada no se trata solo de una demanda procesal que se agota con el reconocimiento formal de la "legitimación activa"; por el contrario, exige el desarrollo de capacidades sociolegales en las comunidades y el acompañamiento de los procesos de ejecución con articulaciones institucionales y sociales. Asimismo, se requiere la posibilidad real de acceder a información indispensable y a que se den los tiempos necesarios para realizar consultas a la población sobre las decisiones que se piensan adoptar.

Se puntualizó que, pese a la constante demanda, la población afectada tiene negada la participación en el proceso de ejecución de la sentencia y en la formulación o implementación de políticas públicas que los/las tienen como destinatarios/as. A su vez, el problema de la falta de participación de los/as afectados/as se profundiza con la postura restrictiva de la CSJN para considerar a una persona individual como parte en el expediente, identificado por las instituciones defensoras de derecho como una de las fallas más graves que se constatan en este proceso.

La Corte sostuvo que considera representada la condición de afectados e interesados en cuanto al daño colectivo y que por ello rechazará toda petición por la cual cualquier persona pretende incorporarse a esta causa en el frente activo. Ahora bien, quienes están representados son muy genéricamente los/as afectados/as e interesados en cuanto al daño colectivo. Sin embargo, se genera un fuerte problema de falta de representación de las personas que, en concreto, son afectadas directas por la intervención judicial y deben plantear un problema específico.

Asimismo, se destacó que la falta de claridad conceptual acerca de cuál debe ser la interpretación del principio de debida participación procesal hace que los jueces delegados gocen de amplia discrecionalidad en su aplicación. Por ejemplo, existe una interpretación muy restrictiva de representación procesal de las defensorías. Los jueces delegados las escuchan sin inconvenientes en caso de que no haya conflicto con su punto de vista; cuando no es así, se les niega legitimación para recurrir.

4. De hecho, la palabra "anarquía" es expresamente utilizada por la Corte en 2007, cuando sostiene que, si bien se pueden elastizar las formas rituales, esto no configura fundamento apto para permitir la introducción de peticiones y planteos que se apartan de reglas procedimentales esenciales. De admitirse planteos de esta naturaleza, según el tribunal, terminaría por convertir este proceso judicial en una actuación anárquica "... en la cual resultaría frustrada la jurisdicción del [T]ribunal y la satisfacción de los derechos e intereses cuya tutela se procura" (Considerando 4º del pronunciamiento de la CSJN, del 24 de agosto de 2006).

Es necesario cambiar esta lógica y ampliar el criterio de representación procesal para todas las instituciones de Defensa Pública de las distintas jurisdicciones involucradas. En primer término, debe tenerse presente que la población de la cuenca se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad económica, social y ambiental, por lo cual se trata de un colectivo que requiere asistencia legal gratuita, servicio que justamente presta la Defensa Pública.

Por otra parte, se hizo hincapié en que el rol de las defensorías públicas en el proceso de ejecución es fundamental —aun con las restricciones señaladas— para garantizar el debido proceso y acceso a la justicia en clave colectiva. En un contexto de acefalia y debilidad del Cuerpo Colegiado, se ocupan de ejercer la representación de los/as vecinos/as en acciones colectivas por afectaciones concretas de derechos socioambientales, producidas —directa o indirectamente— por las medidas estatales adoptadas en el marco del caso. De este modo, canalizan de forma administrativa o judicial las demandas heterogéneas que se producen en los diversos territorios que conforman la cuenca.

4.2. Disfuncionalidad del Cuerpo Colegiado en el proceso de ejecución

Se señaló que la estrategia de la CSJN tuvo como eje central la delegación del monitoreo de cumplimiento de la sentencia y de la representación social en el Cuerpo Colegiado. Sin embargo, la amplitud y la falta de definición clara de su mandato funcionó como una “falta de origen” en su creación. En los hechos, esta función se tradujo en el seguimiento de la ejecución de la sentencia a partir de una serie de informes en los que el Cuerpo opinó técnicamente sobre el estado del caso. Este ente ha presentado déficits notorios, algunos provenientes de su diseño y otros de su funcionamiento, entre los cuales se destacan los siguientes:

(i) dada la magnitud de la problemática, la cantidad de población y la extensión territorial, el Cuerpo Colegiado no puede ejercer adecuadamente la representación social de todos los habitantes de la cuenca;

(ii) la retirada de Greenpeace del Cuerpo y la acefalia de la Defensoría del Pueblo generaron su debilitamiento, en especial tras el fallo de la Corte Suprema que negó la legitimación procesal de la Defensoría hasta tanto el

Congreso Nacional designe a su titular (sentencia de fecha 1° de noviembre de 2016, la CSJN);

(iii) las capacidades técnicas y los recursos de las organizaciones de la sociedad civil designadas son insuficientes frente a los desafíos del monitoreo vinculado a mediciones de impacto, análisis de protocolos, evaluación de políticas públicas en materia de salud, en materia ambiental, en materia de vivienda, en materia de reurbanización o de ordenamiento territorial;

(iv) el hecho de que todas las instituciones se ubican en la Ciudad de Buenos Aires, frente a las múltiples demandas de la población de toda la cuenca, genera un déficit de representatividad ostensible;

(v) ACUMAR, principal interlocutor del Cuerpo Colegiado en la instancia de ejecución, toma ciertas decisiones locales sobre la cuenca, pero no participa realmente de las políticas estructurales del Área Metropolitana; entonces el Cuerpo Colegiado dialoga con una institución que no tiene injerencia real en las medidas de fondo en materia ambiental, urbana y territorial.

Por otra parte, ACUMAR tiene a su cargo la presentación de los informes de avance, que reiteran una serie de problemáticas recurrentes como los vertidos industriales, los procesos de relocalización, la necesidad de avanzar en la limpieza de las márgenes y los basurales, así como la falta de infraestructura de servicios básicos, asuntos donde la propia ACUMAR aparece como principal responsable del derrotero burocratizante que impide avances en la ejecución de la sentencia.

Se postuló que, a pesar del rol central del Cuerpo Colegiado en el diseño del proceso de implementación de la sentencia, la CSJN no ha establecido mecanismos para subsanar su actual debilidad. La Corte decidió que la participación de las personas se debía canalizar por medio del Cuerpo Colegiado y obturó vías procesales ordinarias. Esta decisión se sostuvo aun cuando se produjeron fallas en su funcionamiento operativo cuando la Defensoría fue excluida del Cuerpo Colegiado.

4.3. Déficits en la implementación de los mandatos judiciales

Se destacó que la ejecución de sentencias en materia de litigio estructural está condicionada por al menos tres desafíos y dificultades fundamentales: la legitimidad

política de las intervenciones judiciales, el rol que asumen los tribunales en la etapa de ejecución de este tipo de casos y la posibilidad real de participación de las personas afectadas. Estos factores se interrelacionan y afectan recíprocamente.

Por un lado, un primer desafío se vincula a los límites políticos de los poderes judiciales en un sistema republicano y democrático para marcar la agenda pública y decidir sobre asuntos para los cuales no fueron elegidos. Por este motivo, el Poder Judicial necesita construir su legitimidad política, que no tiene de origen, tanto por medio de la fundamentación de sus argumentos, como a través del diálogo con los actores del caso, basado en un proceso adecuado para este tipo de casos.

A su vez, se apuntó que las instituciones judiciales no están utilizando todo el poder vinculante de su jurisdicción para obligar a los condenados y responsables del caso a cumplir con sus disposiciones.

Además, los juzgados delegados incursionan en el microgerenciamiento de asuntos propios de la Administración Pública, situación que es favorecida por la falta de reglas procesales claras para trabajar en conflictos de este calibre, lo cual dificulta el proceso de formulación e implementación de políticas.

Se señaló, además, que la falta de intervención y participación de las personas afectadas, durante y luego de la judicialización ha tenido incidencia en los bajos niveles de implementación del caso.

En definitiva, se enfatizó que el Poder Judicial debe desplegar todo su poder coercitivo y procesal, fijando órdenes con plazos, dejando de lado el microgerenciamiento del litigio para que la política haga su juego. Su rol central radica en conducir el proceso y utilizar de forma creativa las herramientas procesales disponibles. A su vez, sus decisiones deben ser fruto de un proceso legitimado en el diálogo con los actores involucrados en el caso y, especialmente, abierto a la participación real de las personas afectadas.

4.4. Déficit en la producción de información técnica, sistema de indicadores y mecanismos de monitoreo

Se puntualizó que la Corte se ha valido escasamente de información técnica para contrastar las

presentaciones que hace ACUMAR en las audiencias. Es necesario pensar desde una perspectiva más amplia qué otros recursos técnicos y periciales se pueden utilizar para analizar los avances y retrocesos en el caso, más allá de los informes del Cuerpo Colegiado y aquellos presentados por instituciones públicas responsables. Al respecto, otro de los asuntos vinculados a la información técnica y la evaluación del cumplimiento de la sentencia, es el déficit en materia de indicadores. Se perdieron años en el debate sobre la elaboración por la ACUMAR de un elenco de indicadores; básicamente se presentaban indicadores de gestión, y no de resultado.

Ahora bien, los nuevos indicadores presentados por la Autoridad de la Cuenca, más vinculados con el resultado de sus intervenciones, requieren un debate mucho más profundo, en el que incluso se debería pensar los enfoques que los sustentan; porque los indicadores requieren también definir a dónde se quiere llegar, qué modelo de intervención se quiere adoptar y cómo se va a medir esa intervención en un proceso judicial como este.

La otra cuestión apuntada que ha mostrado cierta debilidad en el procedimiento ha sido el mecanismo de monitoreo y seguimiento de la sentencia diseñado por la propia Corte. Se delegó en dos jueces la ejecución del caso: un juez que tiene una función de monitoreo amplia y uno que tiene una función más restringida, vinculada al control de asuntos puntuales. Ambos son jueces penales, cuando se trata de una de las causas en materia de derechos sociales y ambientales más complejas de la historia jurisprudencial argentina.

¿Qué funciones se reservó la Corte? La realización de audiencias, aunque sin una periodicidad definida, sin un seguimiento claro de implementación, en las que predomina un método de tipo inquisitivo antes que uno contradictorio. Es decir, fundamentalmente, la Corte solo realiza preguntas a los demandados, pero sería mucho más útil que permitiera que las partes discutieran entre sí.

4.5. Ausencia de un recurso de apelación eficaz

Otro problema destacado radica en que, ante la necesidad de recurrir decisiones que afectan derechos por medio de un recurso sencillo y que garantice la celeridad procesal, no se creó una segunda instancia dedicada

a la resolución de los problemas cotidianos que se producen en el proceso. Para controlar las decisiones de los juzgados delegados, la Corte estableció como única vía procesal el recurso extraordinario federal. Recurso muy restrictivo, exigente, que no tiene plazos regulados para decidir sobre su admisibilidad y resolución final. Además, puede ser rechazado discrecionalmente por la Corte, sin expresar los fundamentos para tomar esa decisión.

Es importante considerar que los asuntos que se discuten en esta causa involucran la afectación del derecho a la salud, el acceso a servicios esenciales y a una vivienda digna de grupos en condiciones de extrema vulnerabilidad. Por lo cual, se requieren recursos que den respuestas urgentes y reviertan estas graves afectaciones de derechos. El recurso extraordinario no ofrece garantías mínimas para canalizar adecuadamente estas demandas.

4.6. Desresponsabilización de actores políticos

Se identificó como un efecto negativo de la dinámica del caso que desresponsabiliza a los actores del poder político y, por ende, deja en un limbo jurídico problemas que —de no existir este proceso— deberían ser canalizados por los mecanismos institucionales —administrativos o judiciales— ya existentes. Se lo denominó *efecto pantano*.

Por lo tanto, en lugar de favorecer un tratamiento que posibilite una respuesta ante afectaciones colectivas de derechos, el caso funciona a veces como un obstáculo para que las cuestiones sean resueltas por sus propios canales institucionales. La gravedad de este efecto negativo del proceso para el ejercicio del derecho al acceso a la justicia obliga a repensar y definir con claridad qué asuntos deben procesarse en el caso, qué demandas deberían seguir su curso ante instancias administrativas locales y cuándo se debe habilitar la jurisdicción ordinaria, fuera del caso "Mendoza".

5. Conclusiones y propuestas

Las reflexiones de los distintos actores que participaron de los encuentros permiten comprender con

mayor profundidad la complejidad del proceso judicial. La causa puso en marcha un entramado socio institucional —en el que interactúan actores, políticas, procesos, temporalidades, escalas, derechos— para abordar un conflicto socioambiental histórico, que antecede, en muchas dimensiones excede, y perdurará más allá de la sentencia.

Sin embargo, a diez años del dictado de la sentencia, puede concluirse que las decisiones e intervenciones de la Corte Suprema, de los jueces delegados y de las agencias estatales competentes no han priorizado la atención y la garantía efectiva de los derechos sociales básicos, en especial el derecho a la salud y a un hábitat digno, a las poblaciones afectadas por la contaminación ambiental, situación que motivó la demanda presentada por los vecinos de Villa Inflamable (Avellaneda). A su vez, de las presentaciones quedó en evidencia que la institucionalidad actual del proceso de ejecución de la sentencia debe ser reformulada, a partir de los varios y serios déficits señalados a lo largo de los encuentros, con el objetivo fundamental de que los derechos de las comunidades afectadas sean puestos en el centro de la escena de actuación judicial y administrativa.

En esta línea, las principales conclusiones y propuestas que surgieron pueden sintetizarse en los puntos que siguen.

5.1. Garantizar el debido proceso, el derecho de defensa y el acceso a la justicia en sus múltiples aspectos

En la etapa actual de ejecución de la sentencia, la prioridad debe estar puesta en adecuar el proceso a las necesidades y demandas de la comunidad afectada. El análisis del proceso de ejecución del caso, desde diferentes enfoques y disciplinas, evidencia la necesidad de establecer reglas en materia de debido proceso, legitimación activa y pasiva, acceso a la justicia, participación social, consulta previa y acceso a la información. Estas reglas, que a primera vista pueden parecer secundarias, dado su carácter procedimental, son en realidad medidas sustantivas para aumentar los niveles de cumplimiento de la sentencia y, por ende, para mejorar las condiciones de vida de la población que habita las intermediaciones de la cuenca.

Se debe reconocer que el colectivo de personas afectadas es parte, con todos los derechos que tiene una parte en un proceso: manifestarse, poder contestar un traslado, presenciar y tener voz en las audiencias convocadas para el control de la marcha de la ejecución de la sentencia tanto ante la Corte como ante los juzgados delegados, formular un recurso, presentar y solicitar la producción de pruebas; es decir, todo lo que tradicionalmente forma parte del debido proceso y el derecho de defensa.

La negación de la participación de la población afectada y las restricciones para que las instituciones de defensa de derechos lleven adelante su tarea significan una violación al derecho al debido proceso colectivo y al acceso a la justicia, pero además impiden que la evaluación de las políticas adoptadas en cumplimiento de la sentencia de la Corte tenga en cuenta la opinión de sus destinatarios. Por esta razón, es fundamental escuchar a los/as habitantes de la cuenca, ya que son los más idóneos para responder qué medidas y acciones son más efectivas para mejorar sus propias condiciones de vida. Su opinión tiene que ser considerada de forma prioritaria para evaluar el impacto de las intervenciones estatales, reformar las reglas procesales y realizar los reajustes que la ejecución del caso exige.

Por esta razón, un camino importante para fortalecer el control horizontal de la ejecución de la sentencia es asegurar la participación de las instituciones públicas de defensa de derechos (de Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Nación) y garantizar —a nivel formal y procesal— su intervención en las distintas instancias de discusión del caso. No solo por la capacidad institucional de representación y su mayor cercanía con los/as afectados/as, sino también porque cuentan con recursos técnicos, periciales y jurídicos para dar discusiones y realizar aportes sustantivos al caso.

Además, es necesario revisar las instancias recursivas del proceso. En especial, la posible formulación de instancias recursivas intermedias, entre las audiencias ante la Corte y las acciones ante los juzgados delegados. Por ejemplo, reformular el proceso para trabajar los recursos mediante la creación de salas especiales o la designación de una delegación que pueda darles seguimiento a temas específicos. De este modo, se podrían canalizar demandas que no logran ser resueltas por los juzgados delegados y requieren una tramitación

urgente, incompatibles con su tramitación por medio de un recurso extraordinario ante la Corte.

Se señaló la importancia de que el Cuerpo Colegiado y las instituciones públicas puedan discutir con ACUMAR y con las instancias provinciales, incluso intercambiar y confrontar sus posiciones, como es habitual en otras audiencias y procesos judiciales ordinarios. Al mismo tiempo, resultaría útil fijar reglas preparatorias que permitan acceder a las presentaciones y preguntas con una antelación suficiente, de manera tal que, al realizarse la audiencia, la Corte pueda profundizar los temas tratados.

Por último, para asegurar el acceso igualitario a la justicia y la celeridad procesal, sería importante establecer un mecanismo de reconocimiento automático del beneficio de litigar sin gastos, dirigido a la población vulnerabilizada que habita los barrios de la cuenca.

5.2. La Administración debe actuar de forma leal y coordinada

Los conflictos interjurisdiccionales, aquellos que se producen entre los actores estatales y las empresas o entre los distintos poderes, no pueden ser razón suficiente para no dar una respuesta a los reclamos concretos de la población afectada.

Se puede observar que la falta de participación sustantiva de ACUMAR en las decisiones estructurales del Área Metropolitana vinculadas a la cuenca tiene efectos negativos concretos en los procesos de reurbanización y en otros campos de intervención. Por lo cual el incumplimiento de su rol como autoridad real de la cuenca contribuye a los retrocesos y al agravamiento de la violación de derechos de la población afectada. Para revertir este proceso, es necesario que este organismo rehaga los acuerdos políticos indispensables con los distintos niveles de gobierno para que sus gestiones se articulen bajo la guía del fallo y la protección de los derechos socioambientales de la población afectada.

La Corte Suprema y los juzgados delegados no deben aceptar la delegación recíproca y circular de responsabilidades entre los distintos actores condenados y responsables en la causa: ACUMAR, gobiernos, municipios y empresas. Para evitar el efecto desresponsabilizador es necesario establecer reglas de actuación leal, intergubernamental y coordinada entre los organismos

administrativos y las diferentes jurisdicciones involucradas. De modo tal que se garantice el derecho a recibir respuestas de los/as administrados/as.

En particular, es necesaria la implementación de estándares sobre derechos humanos que rijan los procedimientos administrativos impulsados por los diferentes organismos estatales e instancias de gobierno que intervienen en el proceso. Estos procedimientos deben garantizar el acceso a la información pública, la participación social y la consulta efectiva de los/as afectados/as en los procesos de toma de decisiones sobre las políticas dirigidas a sus barrios. En este sentido, tanto la provincia como ACUMAR adoptaron protocolos para la intervención en los procesos de relocalización y reurbanización,⁵ pero hasta el momento han sido escasamente utilizados en el marco de la causa.

Se deben formular criterios procesales para controlar el accionar de municipios y empresas en el marco de la ejecución de la sentencia. Es fundamental establecer mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas de las decisiones, medidas y políticas adoptadas por municipios, empresas a cargo de las obras y prestadoras de servicios en el marco del caso.

5.3. Garantizar el acceso y difusión de la información pública

Se deben fijar reglas muy precisas sobre el acceso y difusión de la información pública de los distintos agentes estatales y niveles de gobierno vinculados a la ejecución del caso. Sin información previa —disponible de forma oportuna y con tiempo suficiente para hacer valer la voz de la población afectada—, no se encuentra asegurado el derecho al acceso a la justicia, a la participación y a la consulta sobre decisiones que pueden cambiar la vida de los/as habitantes de la cuenca.

La garantía efectiva de este derecho tiene especial relevancia para los procedimientos administrativos

5. El protocolo de la Provincia de Buenos Aires fue adoptado por la Resolución N° 22/2016 de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. Por su parte, el Protocolo de ACUMAR para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza-Riachuelo fue adoptado por la Resolución N° 420/2017.

desarrollados por los municipios, la Ciudad de Buenos Aires o ACUMAR, cuando se tramitan decisiones que tienen impactos ambientales, sociales y urbanos para la población de los barrios de la cuenca. Por lo tanto, el acceso a la información, la consulta y la participación informada se deben cumplir de forma previa a la adopción de este tipo de medidas.

5.4. Promover el empoderamiento sociolegal

Es fundamental que las instituciones de protección de derechos, las universidades y las organizaciones civiles incentiven, fortalezcan y contribuyan a construir este proceso de empoderamiento sociolegal. De este modo, es posible desarrollar capacidades sociales para intervenir en la causa, sostener la participación en el tiempo y revertir los obstáculos procesales para la defensa colectiva de los derechos socioambientales afectados.

5.5. Favorecer la articulación entre actores sociales e institucionales

La generación de instancias de participación social dentro y fuera del proceso judicial y la articulación de alianzas con actores institucionales es imprescindible para equilibrar la desigualdad estructural entre los organismos estatales responsables y los/as afectados/as durante la etapa de ejecución de la sentencia. En un contexto de debilitamiento del Cuerpo Colegiado, por la acefalía de la Defensoría del Pueblo de la Nación, es fundamental crear redes de apoyo para el cumplimiento y control de la sentencia.

Se debe considerar el lugar de las universidades públicas y los centros de derechos humanos para generar conocimiento profesional, elaborar informes y crear espacios de discusión de estrategias para avanzar en la implementación de la sentencia, para así contribuir con la exigibilidad de derechos de los/as afectados/as y con la tarea que debe realizar el Cuerpo Colegiado.

Este conjunto de acciones, articulaciones y estrategias en las que interactúan y participan los/as afectados/as directos/as, los actores sociales e institucionales interesados, genera una comunidad en torno a la causa "Mendoza" que funciona como una garantía social de

control, ya que discute e interpela a los responsables judiciales y políticos para avanzar con la ejecución de la sentencia.

5.6. Revertir los déficits de origen y funcionamiento del Cuerpo Colegiado

El Cuerpo Colegiado demuestra déficits de origen y funcionamiento que requieren la adopción de medidas para revertir los efectos negativos que tiene para el cumplimiento de la sentencia. La Corte debería ampliar la legitimación de los actores institucionales que ejercen la defensa del colectivo de afectados en la causa y sumarlos al Cuerpo Colegiado. Esta medida es necesaria y urgente ante la prolongada acefalía de la Defensoría del Pueblo de la Nación, debido a la omisión del Congreso Nacional.

Aun en el caso de resolverse la falta de designación del titular de este organismo, la multiplicidad de colectivos que habitan la cuenca, la cantidad de conflictos y violaciones de derechos producidas en distintas jurisdicciones exigen un trabajo de representación legal, asesoría y patrocinio jurídico imposible de abordar por solo una institución defensora de derechos. La incorporación de otros organismos de defensa de derechos, además de ampliar los servicios jurídicos, puede mejorar el alcance territorial y la representación real de los/as habitantes de cada sector de la cuenca, además de fortalecer la capacidad técnica y profesional de monitoreo de las diferentes medidas y políticas implementadas para ejecutar la sentencia.

Esta década transcurrida desde el fallo de la Corte en 2008 demostró que se requiere un trabajo articulado y colaborativo entre las defensorías públicas de Ciudad, de la Provincia y de la Nación, para garantizar de forma efectiva el derecho al acceso a la justicia de los más de 5 millones de personas que habitan la cuenca.

5.7. Redefinir el alcance de los efectos de la sentencia en materia de hábitat digno

Se debe considerar la inclusión de aquellos barrios que poseen una situación severa de vulnerabilidad social, sanitaria y ambiental en función de lo que surge del Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental elaborado por ACUMAR en 2018, antes que limitar las intervenciones

solo a los barrios incluidos en el Convenio Marco firmado con las jurisdicciones locales en 2010. Las zonas con riesgo ambiental alto y muy alto se concentran principalmente en los partidos de La Matanza y Lomas de Zamora, en cercanías al curso principal del río Matanza. Sin embargo, este instrumento no es considerado para orientar las políticas en materia de hábitat y de salud. Por el contrario, el Convenio 2010 y los convenios específicos siguen siendo la base de las políticas de reurbanización y relocalización, dejando barrios claramente en zonas de riesgo ambiental y sanitario por fuera de las políticas formuladas e implementadas en el marco del caso "Mendoza".

Cuestiones procesales y problemas del remedio estructural del caso “Mendoza”*

Francisco Verbic

Abogado (UNLP). LL.M. in International Legal Studies (NYU, 2011 - becario Fulbright Master). Especialista en Derecho Civil (UNLP). Especialista en Derecho Procesal Profundizado (UNA). Profesor adjunto de Derecho Procesal II (UNLP). Secretario académico y profesor de la Maestría en Derecho Procesal (UNLP).

*Este artículo surge de la presentación del autor en el III Congreso Brasil - Argentina de Derecho Procesal. Temas de Derecho Procesal Contemporáneo, Universidad Federal de Espírito Santo, 14 de abril de 2018. Trabajo publicado previamente en SICA. Heitor; CABRAL, Antonio; SEDLACEK, Federico y ZANETTI, Hermes Jr., (organizadores), Temas de Direito Processual Contemporâneo: III Congresso Brasil - Argentina de Direito Processual, Editora Milfontes, Vol. I, Vitória, 2019, pp. 695-708

I. Palabras preliminares

Con esta presentación intentaré explicar por qué la causa “Mendoza” es nuestra propia “tragedia procesal” en materia de litigio estructural. Como esta sentencia es objeto de estudio a nivel internacional, la idea es proponer una lectura crítica al respecto, que nos permita ir un poco más allá del papel para comprender lo que está sucediendo en la realidad.

Primero quiero dar cuenta de algunas premisas constitucionales y legislativas propias de nuestro país, ya que son importantes para entender lo que está pasando en la Argentina en materia de litigios estructurales.

Luego, me voy a referir específicamente a la causa “Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional”, que es el proceso donde se discute la limpieza del Riachuelo, de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo. Voy a hacer referencia a cuál es el alcance del conflicto y también a cómo se planteó este conflicto en sede judicial.

A partir de ahí, en tercer lugar, me voy a enfocar en cuatro cuestiones puntuales, cuatro problemas estructurales de este proceso estructural, que tienen que ver con la legitimación pasiva, la falta de información adecuada con que se está trabajando, los problemas de

representatividad que se están dando al interior del proceso, y los serios problemas de implementación que ha tenido una decisión que, en el mes de julio, va a cumplir 10 años.

Finalmente, me voy a referir a las dificultades políticas y procesales que enfrenta el sistema de administración de justicia a la hora de implementar en la práctica este tipo de remedios estructurales.

II. Derechos Colectivos

En la República Argentina, hubo una reforma constitucional muy importante en 1994. Esta reforma reconoció en el art. 43 una verdadera garantía del debido proceso legal colectivo.

Por un lado, reconoció categorías subjetivas de derechos colectivos similares a las que ustedes (aquí, en Brasil) tienen reconocidas en su Código de Defensa del Consumidor (el cual, quince años después, nuestra Corte siguió como modelo en su jurisprudencia para interpretar este art. 43 de la Constitución).

Por otro lado, reconoció la legitimación activa de distintos actores sociales y políticos para poder actuar en sede judicial en defensa de estos derechos. Lo hizo con un modelo híbrido que funde al "afectado", que viene del modelo de acciones de clase estadounidense, junto con organizaciones no gubernamentales, más propias del sistema europeo, y también con el defensor del Pueblo, el *ombudsman*, también propio del sistema europeo.

A pesar de que ya pasaron más de 23 años desde esta reforma (va a cumplir 24 a fines de este año), no tenemos en la Argentina, como sucede en Brasil, una regulación adecuada y transubstantiva en materia de procesos colectivos. Hay solo dos leyes que tienen algunas previsiones aisladas en la materia, que, en principio, además, aplican solamente a esos campos del derecho. Específicamente, me refiero a la Ley General del Ambiente y a la Ley de Defensa del Consumidor. No obstante, hay un proyecto legislativo en marcha impulsado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, el cual esperamos poder empezar a discutir públicamente en breve.

Frente a este vacío legislativo, nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ocupado un rol muy importante en materia colectiva. No solo a través del

dictado de sentencias, sino también a través del dictado de reglamentaciones administrativas que han regulado cuestiones procesales colectivas. Esto en nuestro sistema es claramente inconstitucional, pero en medio del vacío legislativo ha sido algo útil, por lo menos, para generar algo de seguridad jurídica en un campo que es realmente caótico en este momento.

III. La causa "Mendoza"

¿Cuál es el conflicto que subyace en la causa "Mendoza"?

La causa "Mendoza" involucra un conflicto de derecho ambiental y, fundamentalmente, un conflicto de derechos humanos que afecta a más de 5 millones de personas que viven en la zona de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo. Se trata de ríos que desembocan en el Río de la Plata. Es un conflicto histórico, ya que la contaminación se ha ido acumulando durante 130 años, por lo menos. Hay un precedente de nuestra Corte del año 1887 donde el Tribunal validó la competencia de la Provincia de Buenos Aires para regular los vuelcos de los saladeristas en ese momento. Imaginen ustedes lo que significan 130 años de industrias y de empresas arrojando desechos al río.

La zona de influencia de la cuenca involucra 2.240 km² de superficie, hay más de 16.700 industrias relevadas en la zona —desde la industria más pequeña hasta las más grandes que puedan imaginar— y, además, la clase representada involucra a un grupo de personas muy complejo. Esto ha generado muchos problemas a la hora de implementar la decisión porque no hay necesariamente homogeneidad entre los intereses de los miembros del grupo.

A través de imágenes de la zona de influencia de la cuenca, es posible constatar el alcance del conflicto, pues no se trata exclusivamente de una cuestión ambiental.

Esto es un caso de derechos humanos. Hay miles y miles de personas que viven en situación absolutamente indigna. Y muchas de esas personas forman parte de grupos vulnerables. Me refiero a niños, niñas y adolescentes, ancianos y personas con discapacidad, entre otros. Hablamos de sujetos que tienen una tutela preferente y un deber positivo de aseguramiento exigido al Estado por el art. 75 inc. 23 de nuestra Constitución Nacional.



Audiencia ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2016



Vecinos exigiendo participar de la audiencia de la CJSN 2016

FOTO: MPD CABA



FOTO: MPD CABA

Entonces, ¿cómo es que este conflicto, fenómeno extraprocesal, llegó al sistema de administración de justicia? Fue en clave colectiva, a través de una representación ejercida por 17 personas que viven en esa zona de influencia (17 de 5.000.000, 17 personas hablando por 5.000.000). Esa legitimación luego se amplió, porque una vez que el caso tomó estado público, por supuesto, intervinieron varias organizaciones no gubernamentales y también se presentó en la causa el defensor del Pueblo de la Nación.

La causa colectiva fue planteada en instancia originaria de la Corte. En la Argentina, tenemos una Corte moldeada al estilo estadounidense, que tiene competencia apelada y competencia originaria, igual que el Superior Tribunal Federal Brasileño. Esto es importante porque en su competencia originaria la Corte actúa en el caso como juez de primer grado, actúa con jurisdicción plena sobre el asunto.

¿Quiénes fueron los demandados por estas 17 personas? El Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires —a los cuales se sumaron luego 14 municipios que tienen alguna zona de influencia sobre la cuenca— y, además, demandaron a 44 empresas. Solo 44 empresas de las 16.700 que hay relevadas hasta el día de hoy. Por supuesto, consideren las empresas más grandes.

¿Qué es lo que pretendían estos actores colectivos? Pretendían fundamentalmente dos objetivos: la recomposición del daño ambiental y la indemnización de los daños individuales sufridos en la salud y los bienes de cada uno de los miembros de ese grupo.

¿Qué hizo la Corte? La Corte estuvo tres años para resolver la admisibilidad de esta causa mediante la sentencia "Mendoza I" del 20 de junio de 2006. En esta decisión, lo que hizo fue afirmar que la única pretensión sobre la cual ella tenía competencia originaria era la pretensión de recomposición del daño colectivo, y se quedó con esa parte de la causa. Sobre el resto —esto es, las pretensiones de daños individuales de los miembros del grupo—, la Corte dijo que podrían ser consideradas "derechos individuales homogéneos" (primera vez que nuestro Tribunal utilizó esta terminología, como les decía, claramente tomada de la fuente del Código de Defensa del Consumidor Brasileño) y los mandó a litigar ante los jueces de primer grado que correspondieran por razón del territorio. Esto sucedió porque, en la interpretación que hizo la Corte, de acuerdo con la Ley General del Ambiente, el Tribunal solo tenía competencia para tratar y resolver el daño colectivo.

Dos años después, el 8 de julio de 2008, la Corte dictó la sentencia "Mendoza II". La sentencia que contiene el remedio estructural. En esta sentencia estructural, lo que hizo la Corte fue aprobar un Plan Integral de Saneamiento Ambiental para la zona afectada por el conflicto. El contenido de ese Plan involucra la limpieza de las márgenes del río, la relocalización de las personas que viven en esa zona, la registración y el control de las industrias, la implementación de un plan sanitario de emergencia para atender las necesidades urgentes de la gente que vive en esa zona, entre otras cuestiones.

Sus alcances fueron establecidos por la Corte con fundamento en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente. No se cita en esta parte de la sentencia ni un solo artículo específico de la Constitución Nacional y de la Ley General del Ambiente. Es una invocación general que hizo la Corte para justificar su poder de establecer este Plan Integral de Saneamiento Ambiental, que básicamente lo que hizo fue organizar distintas líneas de política pública desde el Tribunal e imponerlas al poder administrador de los Estados demandados.

¿Cuáles fueron las razones que invocó la Corte para hacer esto? Esta es una de las cosas más interesantes de la decisión, ya que las razones fueron que ninguna de las partes había aportado información actualizada al respecto. Ninguna de las partes había aportado la información necesaria para poder llevar adelante alguna otra medida que tendiera a cumplir con ese objetivo de recomponer el daño colectivo ambiental provocado en la zona.

Ese Plan Integral de Saneamiento Ambiental lo que hizo fue establecer criterios generales. ¿Por qué? Porque buscó ordenar qué es lo que había que hacer y cuáles objetivos debían cumplirse para eso, sin entrar a decidir cómo había que hacerlo, cuáles eran las técnicas que había que llevar adelante para tal fin. Porque la Corte entendió, y expresamente así lo manifestó en la decisión, que eso era competencia privativa del poder administrador.

IV. Los problemas de la causa

A continuación, daré cuenta de cuatro de los problemas que tiene la causa.

El primero de ellos es un problema con la legitimación pasiva.

Como les decía, este es un conflicto de contaminación acumulativa durante más de 130 años. Entonces, la pregunta es ¿a quién demandamos?, ¿a quién le reclamamos para solucionar este conflicto? Un conflicto que, además, va de suyo, es extremadamente complejo por la enorme cantidad de personas que están afectadas y por la dificultad que tienen las acciones que hay que desarrollar para solucionarlo.

Como mencioné anteriormente, esos 17 actores que representaron al colectivo demandaron a 44 empresas. Sin embargo, la sentencia de 2008 no dice una palabra respecto de las 44 empresas. Mucho menos respecto de las más de 16.700 que se suman a esas 44 empresas y que habría que determinar si tienen responsabilidad o no para responder por el daño ambiental. Esas 44 empresas no están en la decisión.

¿Cuál es el problema de esto? En verdad, esto tiene varios problemas. Primero, hay un serio defecto técnico en la decisión. Hay un problema de congruencia, porque la Corte no se expidió sobre una pretensión muy concreta de responsabilidad de las empresas. Segundo, hay un problema mucho más concreto que se deriva de esa incongruencia: de acuerdo con los números que se están barajando, el Estado ya ha invertido en estos 10 años miles de millones de pesos para intentar implementar el Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Miles de millones de pesos aportados exclusivamente por los Estados. O sea, aportados exclusivamente por nosotros, los contribuyentes. En una sentencia que condenó al Estado por responsabilidad refleja, por omitir controlar a las empresas... ¡sin condenar al contaminante directo!

Esto es algo sumamente grave y es un problema que la Corte aún no ha podido solucionar hasta el día de hoy. Se ha reclamado reiteradamente en el expediente que se condene a esas empresas. Acá hay una cuestión técnica, un poco específica, que es importante aclarar: la responsabilidad civil por daño ambiental en la Argentina es una responsabilidad solidaria. En razón de ello, varias de las 44 empresas pidieron traer como terceros a las otras 16.700 para poder después ejercer la acción de contribución por la parte que corresponda en caso de ser condenadas. Y este es un problema que la Corte no puede resolver, ya que, lógicamente, si ordenan esas citaciones, el proceso se torna imposible de gestionar, se torna inviable.

Está solicitado expresamente en el expediente que se forme una acción de clase pasiva, algo sobre lo que en Brasil ya hay algunos antecedentes. Sin embargo, la Corte continúa sin decir una palabra sobre el tema.

El segundo problema es la falta de información.

En efecto, la Corte invocó expresamente en la decisión la falta de información para arrogarse ese poder de determinar los alcances del Plan Integral de Saneamiento Ambiental. ¿Cuál es el problema de la falta de información? Uno muy claro es el impacto directo en el tipo de remedio, en el tipo de sentencia que se puede dictar.

Cuanta menos información haya, más general tiene que ser la decisión que se tome porque, justamente, no hay información para tomar decisiones más específicas. Y cuanto más general es la decisión adoptada, ¿cuál es el problema? El problema es cómo hacer para implementarla, cómo obligar al poder administrador a tomar decisiones adecuadas que cumplan con los objetivos establecidos en ese Plan.

Fuera de eso, el problema de falta de información en la causa es más profundo todavía porque la Corte ha seguido trabajando durante estos 10 años sin la suficiente intervención de expertos, sin trabajo interdisciplinar serio con ingenieros, médicos, trabajadores sociales, hasta con psicólogos, por todos los problemas que están sucediendo para los grupos de personas que viven en la zona.

El tercer problema se vincula con cuestiones de falta de representación de muchas personas al interior del proceso.

Cuando la causa "Mendoza" se planteó, frente al conflicto, esto es, el fenómeno extraprocesal del conflicto colectivo, estábamos todos de acuerdo. Tal vez no las empresas, pero toda la sociedad estaba de acuerdo en que había que limpiar, y estamos de acuerdo en que hay que limpiar, la Cuenca Matanza-Riachuelo. Podríamos decir así que las 17 personas que promovieron la demanda vinieron a representar a 5.000.000 que estaban de acuerdo con el objetivo final del proceso.

Ahora bien, cuando hay que empezar a avanzar en el cómo, en definir cómo se hace para cumplir ese objetivo en el que estamos de acuerdo, ahí ya no estamos todos de acuerdo. Entonces, el grupo de 5.000.000, que podía parecer homogéneo al inicio, se resquebrajó. Hoy existen distintos subgrupos claramente identificables, con intereses opuestos entre ellos, que están siendo representados por esas mismas 17 personas.

Precisamente, una de las premisas fundamentales en materia procesal colectiva es la idea de "representatividad adecuada", entendiendo por tal la necesidad de controlar que el representante colectivo pueda llevar adelante una defensa vigorosa de la causa y que, además, no tenga conflictos de interés. El problema entonces es que hoy tenemos grandes sectores de la población involucrada en ese grupo de 5.000.000 de personas que no tienen representación adecuada en el expediente.

Entre esos sectores, me interesa destacar el de las personas que están siendo relocalizadas y enviadas a lugares que se encuentran lejos de su centro de vida. La Corte, en la última audiencia pública que se realizó en el expediente el 18 de marzo de este año, no permitió que esas personas participen de la audiencia. Lo pidieron expresamente con el patrocinio del Ministerio Público de la Defensa de la Nación, y, sin embargo, no les permitieron participar de la discusión.

Esta situación es doblemente grave. Primero, porque en la propia jurisprudencia de la Corte la representatividad adecuada es un requisito de admisibilidad de la tutela colectiva. Un requisito que debe también ser supervisado por los jueces a lo largo de todo el proceso colectivo. Segundo, porque —también de acuerdo con la doctrina de la propia Corte— el derecho de intervenir en el proceso como parte o contraparte es un derecho constitucional de los miembros del grupo.

Cuarta y última cuestión problemática por discutir: las dificultades para implementar en concreto la decisión estructural.

¿Qué dice la sentencia de 2008 en este punto? Si uno lee la sentencia de 2008, puede verse que la Corte inventó distintos mecanismos para implementar y ejecutar esta decisión colectiva estructural. Nuestro proceso civil, como les dije, no tiene una ley sobre procesos colectivos y mucho menos una ley especial sobre procesos colectivos para control judicial de políticas públicas, tal como propone el proyecto de Teixeira que ustedes han discutido, redactado en su momento por Ada Pellegrini y Kazuo Watanabe desde el CEBEPEJ (*Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais*). En este contexto, por supuesto que no es posible implementar una decisión de tal magnitud con los instrumentos que nos aporta nuestro Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Lo primero que hizo la Corte en esta materia fue delegar la ejecución en un juez federal de Primera Instancia. Nunca la Corte había delegado una ejecución de una decisión de instancia originaria, al menos de esta magnitud, en un juez de Primera Instancia.

En segundo lugar, estableció mecanismos de supervisión para controlar el procedimiento de implementación a través de un cuerpo colegiado integrado por organizaciones no gubernamentales y por el defensor del Pueblo de la Nación.

Finalmente, también estableció la necesidad de control presupuestario, a fin de saber cómo los Estados condenados estaban ejecutando su presupuesto para cumplir con la orden de la sentencia, y puso ese control en cabeza de un órgano independiente como es la Auditoría General de la Nación. Si bien no realizaré un pormenorizado desarrollo de los problemas de cada una de estas herramientas, sí puntualizaré algunas cuestiones. El juez federal al cual le delegaron la ejecución fue separado de la causa por serias denuncias de corrupción. Actualmente, la ejecución está delegada en dos jueces penales. O sea, jueces que no tienen ningún tipo de competencia material ni especialidad para trabajar en la relación dialógica con la administración pública que supone la implementación de esta sentencia.

El Cuerpo Colegiado, compuesto por estas organizaciones no gubernamentales y liderado por el defensor del Pueblo de la Nación, está prácticamente desactivado. No tenemos defensor del Pueblo de la Nación designado hace nueve años en la Argentina, y las organizaciones hacen lo que pueden para tratar de canalizar muchísimos reclamos de la ciudadanía, sin capacidad suficiente en términos de recursos por más que tengan buena voluntad para poder llevar adelante esto en forma adecuada.

El control presupuestario podemos decir que ha sido más o menos razonable, tal vez porque es el más fácil de realizar.

V. Palabras finales

Creo que la ejecución de la sentencia "Mendoza", como la ejecución en general de las sentencias en materia de litigio estructural, está condicionada por dificultades de dos tipos íntimamente relacionadas entre sí.

La primera es una dificultad política. Me refiero a los límites del Poder Judicial en un sistema republicano y democrático para poder marcar la agenda pública y decidir cuestiones para las cuales no fue elegido. Se trata de una dificultad que en el caso "Mendoza" se recrudece porque, en principio, no tenemos el argumento contramayoritario para defender la actuación del Poder Judicial.

Como les decía, estamos todos de acuerdo en que tenemos que llegar al objetivo que plantea la sentencia de la Corte. Entonces, si sacamos de la ecuación ese argumento contramayoritario, el Poder Judicial necesita construir otro tipo de legitimidad. La Dra. Ucin lo puso en términos de argumentación, con lo cual estoy absolutamente de acuerdo y es algo sobre lo que también venimos trabajando desde hace tiempo. Agregaría a eso la necesidad de cambiar los procedimientos para construir esa legitimidad política que no tiene origen en el voto popular.

La otra dificultad es de tipo procesal, netamente procedimental, y está fundada en la ausencia de reglas para trabajar con conflictos de este calibre. Mauro Cappelletti lo dijo hace más de 40 años: trabajar sobre este tipo de casos con los instrumentos del proceso tradicional es como querer hacer una delicada cirugía con el hacha de un leñador. Yo lo pensaría al revés: es como querer cortar un árbol con el bisturí de un cirujano. Es imposible.

Esa ausencia de reglas, además, lleva a los jueces a actuar discrecionalmente, cada vez con mayor discreción. Como les decía, todo esto la Corte lo inventó. La causa "Mendoza" es "Mendoza" porque la Corte es la Corte. Ningún otro tribunal de nuestro país podría haber hecho lo que se hizo en esta sentencia. La Corte no tiene nadie que revise sus decisiones, claro. Pero cuando los jueces empiezan a trabajar con mayor discreción, su actividad se aparta de la función jurisdiccional y se parece cada vez más a una función administrativa. Y entonces volvemos a enfrentarnos con la dificultad política.

Por eso es fundamental contar con reglas adecuadas para trabajar con este tipo de procesos. Hacia dentro del proceso, a fin de respetar la garantía de debido proceso legal colectivo de esos millones de personas cuyos derechos están siendo afectados y a quienes, en muchos casos, no se les está permitiendo ni siquiera tener voz dentro de la discusión. Y hacia fuera, porque necesitamos generar otro tipo de vinculación entre el Poder Judicial y el poder administrador.

Justamente con Marco Jobim hemos tenido una discusión muy interesante respecto de esta última cuestión en la Escuela de la Magistratura. Una discusión en la cual creo que la lectura de Gargarella aporta mucha claridad cuando explica que, en la Argentina, tenemos derechos del siglo XXI, pero, al mismo tiempo, tenemos una sala de máquinas del siglo XIX para trabajar con esos derechos. En otras palabras, estamos trabajando con un sistema institucional y de división de poderes que fue pensado para una sociedad que no existe más.

Los procesos colectivos están empezando a hacer crujir ese sistema político, ese sistema de división del poder. Esto es algo de lo que tenemos que hacernos cargo y empezar a discutir con mayor profundidad, porque es grave y serio. Y excede, por supuesto, lo que significa la materia procesal.

Por eso también tenemos que empezar, creo, a abrir estas discusiones interdisciplinariamente y trabajar con politólogos, sociólogos, economistas. Trabajar fundamentalmente sobre muchas cuestiones que no tienen que ver con técnica procesal, pero sin las cuales no vamos a poder trabajar con eficiencia en materia procesal.

A 12 años de la sentencia en la causa “Mendoza”. El tránsito de la contaminación de la cuenca a la desigualdad en el territorio*

Agustín Territoriale

Abogado. Diploma de honor (UBA).
Maestrando en Hábitat y Pobreza
Urbana. Docente e investigador.
Integrante del equipo de Secretaría
Letrada de Hábitat N° 1 MPD de la CABA
(hasta abril de 2020). Correo electrónico:
territoriale@gmail.com

Laura Royo

Abogada (UBA). Magíster en Políticas
Sociales (UBA). Especialista en
Planificación y Gestión de Políticas
Sociales (UBA). Docente (UBA-UNLP).
Investigadora Instituto Ambrosio L. Gioja.
Integrante de las Secretarías Letradas de
Hábitat N° 1 y N° 2 MPD de la CABA Correo
electrónico: laurarojo@gmail.com

*Este artículo toma como base la
presentación de Agustín Territoriale en
la Conferencia de las Naciones Unidas
sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano
Sostenible, celebrada en Quito, Ecuador,
del 17 al 20 de octubre de 2016, como
parte del equipo del MPD CABA que viajó
a ese encuentro

A 12 años del dictado de la sentencia del caso “Mendoza” nos parece necesaria una nueva reflexión sobre el devenir de este proceso judicial colectivo de gigante envergadura, su relación con el territorio y con el conjunto de procesos sociales, económicos, culturales y ambientales que en él se expresan. En particular, ahondar en las limitaciones y desafíos que han quedado expuestos en el proceso judicial en curso que nos llevan a preguntarnos, desde nuestro rol dentro del MDP, cuáles son algunas de las tensiones que atraviesan el caso. ¿Estamos realmente ante un proceso de justicia ambiental? ¿O, en realidad, el proceso judicial da cuenta de una tensión entre justicia ambiental y meras obras públicas destinadas a la limpieza del espejo de agua, donde el territorio¹ como espacio social

1. Pensamos el “territorio” como el espacio geográfico delimitado por pautas institucionales y legales, resultante de la dinámica de los procesos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales, que modifica los subsistemas naturales, configurando un determinado modelo territorial. Ver MERLINSKY, Gabriela, *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2*; compilado por Gabriela Merlinsky, 1a ed., Fundación CICCUS, CABA, 2016.

y los afectados directos por la contaminación ocupan un espacio subalterno? Nuestra hipótesis es que su calidad y efectividad dependen de repensar la interacción del proceso entre el territorio y los afectados, en un marco de derechos humanos que deben darle contenido a la aspiración redistributiva.

Introducción

Como equipo territorial del Ministerio Público de la Defensa en el número anterior² de esta revista sobre la causa "Mendoza"³ planteamos que el eje del caso judicial y las acciones de política pública estuvieron relacionados con la afectación del derecho a la salud colectivo y el derecho al ambiente sano. Las condiciones en las que residen miles de familias a la vera del Riachuelo no constituyeron el tema central o el motor de este litigio estructural. La problemática habitacional apareció como una cuestión colateral, esencialmente, a partir del insoslayable déficit habitacional en la cuenca, que arrojó a vastos sectores de la población a vivir en tierras contaminadas, linderas con el Riachuelo. Por ello el ingreso del Poder Judicial en el territorio de políticas públicas de gran escala implica necesariamente remedios estructurales, que demandan ejecuciones muy complejas.

En 2014, en la referida publicación resumíamos que el fenómeno emergente de las relocalizaciones en el marco de ese expediente judicial se inscribe en una discusión más amplia sobre la efectivización del derecho a la ciudad, que sintetizábamos en tres ejes:

- El ejercicio pleno de la ciudadanía, es decir, el ejercicio de todos los derechos humanos que aseguran el bienestar colectivo de los habitantes, y la producción y gestión social del hábitat.

- La gestión democrática de la ciudad. Todos los ciudadanos y habitantes de un territorio, y especialmente de las ciudades, tienen el derecho de participar de las decisiones que afecten su vida urbana, lo que implica esencialmente la distribución equitativa y democrática del poder a través de la participación de la sociedad de forma directa y participativa, del planeamiento y gobierno de las ciudades, fortaleciendo las administraciones públicas a escala local, así como las organizaciones sociales.⁴
- La función social de la propiedad y de la ciudad. La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes, en el que predomina el bien común sobre el derecho individual de propiedad, lo que implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

Pasados ya más de diez años del fallo, las expectativas depositadas en el caso han disminuido notablemente⁵ y, por otro lado, alrededor del modelo de gestión de dicho caso ronda cierto agnosticismo y frustración, ya que en la dinámica cotidiana se naufraga entre los incumplimientos y la tentación de limitarse solo a la realización de un conjunto reducido de obras públicas (necesarias sí, pero insuficientes).

La intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y el dictado de la sentencia generaron una enorme expectativa en la comunidad jurídica, política y académica y, en menor medida, también tuvo su correlato en las expectativas de las poblaciones que habitan el territorio de la cuenca donde esa esperanza también fue acompañada por situaciones de angustia e incertidumbre. Por ello, nos parece necesaria una nueva reflexión sobre el devenir de este proceso judicial colectivo de gigante envergadura, su relación con el territorio y con el conjunto de procesos sociales, económicos, culturales y ambientales que en él se expresan. A más de diez años

2. AA.VV., *La causa "Mendoza": la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*, Nº 6, año 4, Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA, Buenos Aires, 2014.

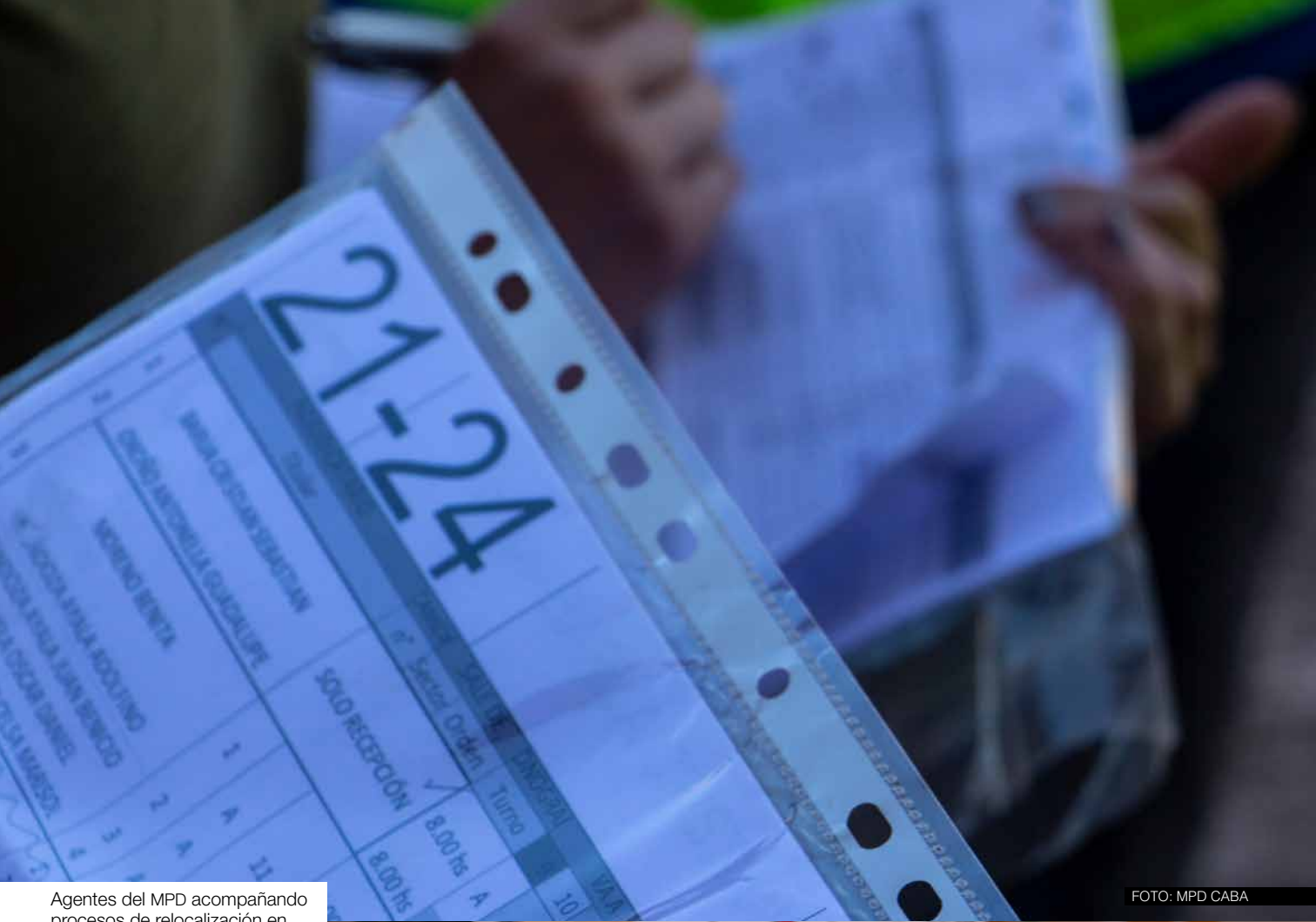
3. "MENDOZA, BEATRIZ SILVIA Y OTROS C/EL ESTADO NACIONAL Y OTROS S/ DAÑOS Y PERJUICIOS - DAÑOS DERIVADOS DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL DEL RÍO MATANZA-RIACHUELO", causa M. 1569. XL. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>

4. BORJA, Jordi, *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Ed. Café de las Ciudades, Buenos Aires, 2014.

5. De hecho, el propio Cuerpo Colegiado viene sosteniendo informes críticos sobre los avances, en los que se refiere, por ejemplo, al "amestamiento" de la causa. "Informe del Cuerpo Colegiado a 7 años del fallo de la CSJN". Disponible en: <https://farn.org.ar/archives/18475>



Nuevo complejo de viviendas Mundo Grúa, 2019



Agentes del MPD acompañando procesos de relocalización en territorio, Villa 21-24

FOTO: MPD CABA



FOTO: MPD CABA

de dictada la sentencia, sus limitaciones y desafíos han quedado expuestos y nos llevan a preguntarnos cuáles son algunas de las tensiones que atraviesan el caso. ¿Estamos realmente ante un proceso de justicia ambiental? ¿O, en realidad, el proceso judicial da cuenta de una tensión entre justicia ambiental y meras obras públicas destinadas a la limpieza del espejo de agua, donde el territorio como espacio social y los afectados directos por la contaminación ocupan un espacio subalterno en el proceso? Nuestra hipótesis es que la calidad y efectividad del proceso dependen de repensar la interacción del proceso con el territorio, con los afectados, y con un marco de derechos que deben darle contenido a la aspiración redistributiva.

Estas reflexiones surgen desde nuestro lugar como trabajadores del Ministerio Público de la CABA en constante interacción con los afectados en sus territorios, cuyas intervenciones han tensionado y redefinido en diversas ocasiones la ejecución de la sentencia; cuestiones que, algunas de ellas, se desarrollarán a lo largo de este trabajo. Asimismo, nos permite preguntarnos no solo sobre los incumplimientos y deudas, sino sobre los desafíos, obstáculos, efectos deseados y no, de las intervenciones del Poder Judicial en los conflictos territoriales de gran escala y su impacto sobre el territorio y quienes lo habitan.

I. Repensar las tensiones. Litigio estructural y justicia ambiental

Tomando la literatura sobre el concepto de justicia ambiental relacionado con la equidad y desigual distribución de los perjuicios ambientales creemos que, para este caso concreto, esta justicia ambiental debe incluir necesariamente cuestiones de reconocimiento, participación y derechos, tanto en el plano individual como en el comunitario. En este marco, nos abocaremos a plantear algunas de las tensiones que emergen en el acompañamiento desde nuestro rol de equipo del Ministerio Público de la Defensa en el territorio a los afectados directos de la contaminación en los barrios lindantes con el Riachuelo en la CABA. Ellas son las siguientes:

- a) la tensión entre el proceso colectivo y la participación efectiva. En particular, el reconocimiento

del rol de los afectados, el derecho al acceso a la información, su participación efectiva en la gestión democrática del territorio y las políticas públicas que los afectan y el acceso a la justicia;

- b) la tensión entre el Poder Judicial y el territorio: que implica recuperar el territorio, pensar el espacio social y las desigualdades históricas que lo configuraron;
- c) la tensión entre el objetivo/discurso de mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca y la efectiva garantía de derechos humanos de los afectados de la cuenca en villas y asentamientos.

a) Primera tensión. El proceso colectivo y la participación efectiva

Una primera pregunta que nos hacemos se refiere a ¿cuál es lugar de los afectados de la contaminación en el proceso judicial en marcha? Su derrotero dentro del litigio da cuenta de una exclusión permanente, pero con altibajos en paralelo con un permanente reclamo de ocupar un lugar más protagónico dentro del proceso que decide aspectos sustanciales de su vida. Este recorrido ha logrado una serie de reconocimientos parciales, pero lejos aún de ocupar un lugar adecuado que dé efectiva participación a los afectados en un sinfín de decisiones judiciales y de políticas públicas a las poblaciones más vulnerables que residen sobre la margen de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Por ello entendemos que una de las causas y consecuencias de la decisión de la Corte de haber desterritorializado la problemática tiene que ver con haber dejado fuera del caso a los afectados directos de la contaminación, es decir, a sus principales afectados⁶ por no revestir

6. Así, cuando la CSJN en su sentencia del 20 de marzo de 2007, declaró definitivamente integrado el "frente activo" con los demandantes y los terceros, cuya actuación había sido admitida, y previno que no haría lugar a ninguna petición de ningún sujeto que pretendiese incorporarse en tal condición a las actuaciones que indica que la *litis* se encontraba suficientemente representada la condición de afectados y/o interesados en cuanto al daño colectivo a los sujetos que tomaron intervención, y que debían adoptarse las medidas ordenatorias que impidieran planteos dilatorios que frustraran la apropiada decisión del

una calidad procesal adecuada en la defensa de sus derechos. Y, por otro lado, haber ubicado al Cuerpo Colegiado en un farragoso lugar de control ciudadano y de representación de los intereses de los afectados.⁷

Los múltiples problemas de este modelo de gestión sin afectados fueron erosionando las bases mismas del proceso en el territorio y generaron una activa movilización social en pos de una redefinición de un conjunto de criterios que habían orientado la causa. Esto, ya que en un comienzo los afectados y sus patrocinantes fueron considerados "obstáculos"⁸ o, en el mejor de los casos, objetos de tutela con necesidad de una intervención paternalista de parte del juez delegado.⁹ Posteriormente, y gracias a los buenos oficios de varios funcionarios judiciales que llevan adelante la causa judicial, se crearon espacios informales de participación y canalización de reclamos sin que se hayan formalizado espacios de participación robustos dentro del proceso. Por otro lado, en octubre de 2014, el Ministerio Público de la Defensa de la Nación Argentina y el Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suscribieron el Primer Acuerdo Complementario del Convenio Marco de Cooperación Institucional en el que se estipula que ambas partes se comprometen a intervenir en forma conjunta en la asistencia y patrocinio de los vecinos involucrados en la ejecución de la

sentencia recaída en la causa "Mendoza" en ambos juzgados actuantes y en la CSJN, así como realizar, en forma conjunta, el abordaje territorial y la asistencia y patrocinio extrajudicial de los vecinos del camino de sirga del Riachuelo y de los vecinos de los conjuntos habitacionales donde sean relocalizados.

Todo esto, en un marco que omite la obligación que tienen los tres poderes del Estado de dar participación —dentro de un enfoque de derechos humanos— a aquellos afectados por las políticas públicas que se implementan o que se encuentran en juego. En este sentido, la Relatora de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para la Vivienda Adecuada¹⁰ sostuvo:

La participación basada en derechos debe distinguirse de las consultas. En las consultas, los gobiernos pueden solicitar contribuciones, pero la adopción de decisiones sigue recayendo en ellos, y a menudo no se tienen en cuenta las aportaciones de las circunscripciones correspondientes. La participación basada en derechos surge de la acción comunitaria y corre a cargo de los titulares de derechos, que señalan las deficiencias y los aspectos que conviene cambiar. Los gobiernos deben responder en consecuencia.

En el desarrollo del proceso, los afectados han visto sistemáticamente negada su plena participación desde la alegación que no son parte del proceso, agravada tal situación en el hecho de que tampoco cuentan con las herramientas para excluirse de las consecuencias de este,¹¹ quedando en un lugar donde sus derechos se ven afectados sin tener vías de tutela judicial efectiva. Al respecto,

caso en un proceso de inusitada trascendencia en que se ejercía la misión jurisdiccional más elevada de la Corte Suprema.

7. Situación que fue objeto de múltiples aclaraciones por el propio Cuerpo Colegiado. Entre ellas, el propio Defensor del Pueblo de la Nación en su presentación del 17 de abril de 2015 sostuvo que el ejercicio de facultades que en materia de legitimación confiere la Constitución y su rol como coordinador del Cuerpo Colegiado "no implica la representación promiscua de quienes pudieran considerarse afectados en el curso de la ejecución ni el patrocinio letrado de las personas que alegan afectaciones a sus derechos". Adicionalmente, destacó que su legitimación procesal se ejerce en el marco de acciones colectivas y no para representar o patrocinar casos concernientes a personas de manera individual.

8. Resolución del juez Armella, del 2 de mayo de 2011.

9. Ello surge con claridad de la Resolución del juez delegado, del 22 de febrero de 2011, en la que el juez instruye orientar las acciones de las administraciones condenadas en dos sentidos: un "vértice legal", que los "concientice" sobre la obligatoriedad de la sentencia, y un "vértice social", que les informe que estas acciones son en su beneficio. Como puede verse, la participación de los afectados queda absolutamente reducida a ser objetos destinatarios de política pública. En el Expte. N° 25/09, "ACUMAR/s urbanización de villa y asentamientos precarios", del Juzgado Federal de Quilmes.

10. "Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto", A/HRC/37/53, 2018.

11. Ello puede verse en la causa N° 546. XLVI. "Pajares de Olivera, María y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo (art. 14 de la CCABA)", en la que la Corte definió la competencia al Juzgado Federal delegado las actuaciones que hasta ese momento habían tramitado en la justicia de la Ciudad de Buenos Aires referentes al derecho a la vivienda de la comunidad del barrio Magaldi, afectado por el avance en la ejecución de la causa.

Nancy Fraser¹² considera que la falta de reconocimiento tiene su origen en las instituciones culturales, sociales y políticas asentadas, en primer lugar, en la práctica general de la dominación cultural; en segunda instancia, en un patrón de no reconocimiento, que equivale a la invisibilización; y en tercer término, cita al menosprecio, es decir, ser rutinariamente difamado o desacreditado en las representaciones públicas y culturales.

La falta de reconocimiento y la importancia que tomaba la causa judicial en la gestión del territorio en el que habitaban, motivaron a los afectados a iniciar un camino organizativo colectivo, a través de cuerpos de representantes por barrio, para intervenir efectivamente en el devenir de la causa de las políticas públicas adoptadas a consecuencia de esta y que los afecta directamente. Para ello integran un conjunto de acciones judiciales, administrativas y directas en los estrados, los parlamentos, las calles y los medios de comunicación en lo que César Rodríguez Garavito llama *estrategia Anfibia*,¹³ que implica que los afectados transitan por diferentes espacios de acción y, conscientes del límite del derecho y de la justicia, también buscan los medios y canales alternativos para influir en el devenir judicial y en el de la política pública. Asimismo, el autor agrega que la gente, mediante grupos organizados, debería participar en todas las estrategias de litigio e implementación, en especial las organizaciones de personas cuyos derechos están viéndose afectados o las organizaciones que las representan. Su participación puede ayudar a mantener la presión pública sobre las autoridades estatales responsables de implementar las decisiones y garantizar una suficiente voluntad política para la etapa de implementación.¹⁴

12. FRASER, Nancy, *Justicia interrumpida*. 1997. Disponible en: http://mujeresdelsur.org/sitio/images/descargas/gtps_fraser_unidad_1%20%281%29.pdf

13. Si bien Rodríguez Garavito usa la categoría para referirse a la investigación-acción, pensamos que la idea es sumamente descriptiva de las estrategias empleadas por los afectados. Ver RODRÍGUEZ GARAVITO, César, "Investigación Anfibia: la investigación-acción en un mundo multimedia", *DeJusticia*, CABA, 2013. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_304.pdf

14. RODRÍGUEZ GARAVITO, César y KAUFFMAN, Celeste, "Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales, estrategias para los jueces, funcionarios y activistas", *DeJusticia*, CABA, 2014. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_589.pdf

Así, el aprendizaje de derechos, las restricciones y dinámicas de acceso a la justicia generaron un aprendizaje progresivo del funcionamiento y las dinámicas del Poder Judicial, "generando nuevas formas de acción colectiva y estrategias para desenvolverse en ese ámbito. Los delegados y sus abogados debieron aprender a trabajar en los intersticios de la arena judicial y [en] las entidades estatales a cargo del proceso para poder introducir modificaciones que satisfagan sus demandas".¹⁵

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva N° 23/17 sobre "Medio ambiente y derechos humanos" sostuvo: "[E]xiste un grupo de obligaciones que, en materia ambiental, se identifican como de procedimiento en la medida en que respaldan una mejor formulación de las políticas ambientales" (párr. 211) y se derivan de ciertos derechos reconocidos por la Convención Americana a efectos de garantizar la vida e integridad personal. En particular, "se detallan obligaciones en relación con el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia, todo en relación con las obligaciones estatales de protección del medio ambiente" (párr. 212).

Las alegaciones que motivaron una limitación de la participación basada en el "riesgo" de obstaculización o directa frustración de la ejecución, si bien atendibles en abstracto, han sido desvirtuadas por la práctica concreta de los actores afectados en el caso y los organismos de defensa pública que los acompañan. Así, una evaluación concreta sobre las virtudes de una plena participación vecinal en las políticas públicas de la cuenca que los involucran puede apreciarse en sus aportes tanto en la construcción de diagnósticos, como en la circulación de información adecuada a los afectados en cada barrio, en la anticipación de problemáticas y riesgos, en la construcción de soluciones, en el acompañamiento de acciones estatales, y en la denuncia y rectificación de situaciones que obstaculizan o podrían obstaculizar en el

15. FAINSTEIN, Carla, "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", *Revista Quid*, N° 16, del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/index>

futuro el avance de la causa, entre otras cuestiones. En palabras de Horacio Corti:

[L]os afectados no son (ni deben ser) el mero objeto de decisiones administrativas o judiciales, sino personas que tienen el derecho a participar en las decisiones de política pública que impactan directamente sobre las condiciones de vida.¹⁶

Luego de años de desarrollo de la causa judicial, sin dudas es posible afirmar que los vecinos organizados han sido parte de la **solución** y no del **problema**, ya que gran parte de las iniciativas que han ido redefiniendo el proceso y manteniéndolo vivo han surgido del accionar organizado de los propios afectados. Entre ellas, podemos destacar: a) la construcción de espacios asamblearios en los barrios para debatir la problemática donde participa el MPD, organizaciones sociales, la iglesia y otros actores (depende el barrio); b) la construcción de redes de apoyo e incidencia para visibilizar y trabajar sobre las problemáticas de los territorios; c) han contribuido a la circulación virtuosa de la información entre la población afectada informando a sus vecinos de los pormenores del avance del proceso y devolviendo a la Administración dudas, inquietudes, problemas y propuestas que surgían de las reuniones en sus barrios; d) han impulsado la constitución y posterior institucionalización de las "mesas de trabajo", cuyo funcionamiento fue formalizado muchos años después mediante "Protocolo base para el diseño e implementación socialmente responsable de procesos de relocalización involuntaria de población"¹⁷ para discutir, diseñar, supervisar las políticas públicas que atañen a cada uno de los territorios; e) la propuesta e involucramiento en los numerosos informes y denuncias presentados tanto ante los jueces delegados como ante la CSJN en los que se alertaba de las distintas problemáticas que se viven en los territorios; f) sobre todo han contribuido al efectivo control del avance de la ejecución en el territorio; esto permitió contrastar y visibilizar déficits y graves irregularidades; los casos más claros pueden

encontrarse en la construcción¹⁸ y control de los complejos habitacionales por defectos constructivos.

En este sentido, la intensa movilización social en torno al reconocimiento de los afectados y su participación en el proceso, que devino en distintas acciones dentro y fuera del proceso judicial, motivó que, luego de cuatro años de la sentencia de fondo, la Corte dicte una resolución el 19 de diciembre de 2012, en la cual establece que los afectados tienen "el derecho a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación" (Consid. 6°), y luego establece: "Que ante esta nueva distribución de competencias, el [T]ribunal estima necesario recordar que en todos los casos deberá asegurarse la debida participación procesal de quienes invoquen, conforme a derecho, la calidad de afectados..." (Consid. 7°). A partir de ello, si bien su voz ha tenido relativamente más peso con el paso de los años -ya que incluso varios funcionarios judiciales han asistido a mesas de trabajo y sostienen diálogo fluido con los afectados- su condición procesal sigue siendo informal y reviste precariedad; de hecho, no se les permitió expresarse en la última audiencia pública convocada por la CSJN en noviembre de 2018. Por ello, sostenemos que el reconocimiento, la participación y el acceso a la justicia no solo constituyen una obligación del Estado, sino que es una condición imprescindible para la viabilidad y el impacto del proceso judicial. Y es un camino imprescindible por recorrer en la búsqueda de un proceso con aspiraciones de justicia ambiental.

b) Segunda tensión: el Poder Judicial y el territorio

La segunda pregunta que nos surge es la siguiente: ¿Cómo entiende el Poder Judicial al territorio y su relación en él? ¿En qué medida la judicialización de un conflicto urbano ambiental genera un modelo de gestión del caso que termina siendo el modelo de gestión de un territorio?

Ello implica entender el proceso social, económico y ecológico que ha configurado el territorio como el de la

16. Presentación del Dr. Horacio Corti, Defensor General a la CSJN, del 22 de mayo de 2014. Disponible en: <https://mpdefensa.gob.ar/biblioteca/pdf/revista6.pdf>

17. Aprobada el Acta de Directorio N° 3602/IVC/15, BO N° 4833, del 3/3/2016. Disponible en: <http://www.boletinoficial.buenosaires.gob.ar/?c=View&a=anexoNorma&boletin=4833&anexo=64444>;

18. Como en el complejo Ribera Iguazú (Ex-Mundo Grúa), donde se alertaron sobre defectos constructivos e inobservancia de los estudios de suelo que conllevó una presentación judicial concreta. Expte. FSM 05200001/2013/4 "Ribera Iguazú", entre otros.

cuenca y que explica, entre otras cosas, la forma desigual en que el daño es distribuido socialmente, donde los sectores más vulnerables pagan la parte más costosa de la degradación del ambiente que no han generado.

Gabriela Merlinsky relata:

[S]e observa a lo largo del cauce de los ríos una sobreocupación del suelo costero, que se intensifica en los terrenos de la llamada cuenca baja, se refiere a la existencia en la cuenca de una fuerte segregación espacial metropolitana y de injusticia ambiental, ya que las posibilidades de acceso a un hábitat de calidad ambiental son marcadamente menores que en los territorios más alejados de la ribera.¹⁹

La comprensión de la complejidad del territorio de la cuenca implica que la gestión de esta no puede reducirse a meras obras públicas para descontaminar el espejo de agua. Esa reducción desconoce el territorio y tributa a un modelo de gestión del caso limitando el mero contralor de avance de obras; a esta operación la denominaremos *desterritorialización*.

Este proceso de desterritorialización tuvo algunas variables muy concretas; primero, la exclusión procesal de los afectados directos de la contaminación, la excesiva ponderación de ordenadores muy deficientes para guiar la política pública como la liberación del camino de sirga;²⁰ la política de hábitat centrada en la erradicación y relocalizaciones de los habitantes dentro de este camino de sirga, y la ausencia de un "mapa de riesgos sociales, ambientales y sanitarios" adecuado que pudiera organizar las prioridades de política pública en el territorio.

En un primer momento de la causa, era habitual encontrar resoluciones representativas de este modelo de

gestión desterritorializado, así el juez delegado ordenaba a "la Autoridad de Cuenca Matanza la presentación de un informe que contenga el detalle de las acciones y/o plan previsto para la erradicación definitiva de los asentamientos precarios o, en su defecto, las alternativas previstas a fin de que sus presencias no dificulten el cumplimiento del objetivo de la limpieza de márgenes de río, como de cualquier otra obra que sea menester realizar y que se vea obstaculizada o impedida en su realización"²¹ o la caracterización del territorio donde se ubican los grupos más segregados y afectados como "zonas socialmente conflictivas, como zonas intrusadas públicas y privadas, asentamientos precarios y demás (...)",²² o bien donde "se hace indispensable que las fuerzas de seguridad del Estado nacional y de la Provincia de Buenos Aires provean a la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) la atención de las medidas de seguridad que se vayan sucediendo en el marco de la ejecución de dichos propósitos".

El abordaje judicial del territorio quedó particularmente expuesto con la presentación desde ACUMAR del mapa de riesgo social en urbanizaciones emergentes en el año 2017, una de las grandes deudas de la causa. Así, a casi diez años de la sentencia y catorce de iniciada la causa, el mapa permitió identificar 632 barrios, con 271.187 viviendas en las que viven 1.716.029 personas. En una instancia primaria, el trabajo arroja como resultado que cerca de un 20% de la población identificada como habitante de urbanizaciones emergentes se encuentra comprendida en el rango de población con "riesgo muy alto". De esos 632 barrios, 231 se encuentran en riesgo alto o muy alto, no obstante lo cual, respecto a 189 de ellos no existen planes en el marco de la causa.²³

En este marco, los habitantes y afectados, cuya exclusión refuerza la desterritorialización del conflicto, han intervenido fuertemente para defender la idea de que la recomposición de las injusticias ambientales y la mejora en la calidad de vida deben basarse en derechos y asumir la desigualdad social, espacial, cultural, económica y ambiental del territorio de la cuenca y trabajar sobre ella.

19. MERLINSKY, María Gabriela, *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2013.

20. Instituto receptado en el Viejo Código Civil, art. N° 2639, luego reemplazado por el art. 1974 del nuevo Código Civil. Al respecto ver en GENOVESE, Andrés: "Camino de sirga". Disponible en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/24Genovese.pdf> y en HERMANN GÜTTNER, Carlos, *El camino de sirga en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación*. Disponible en: <http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/01/Doctrina413.pdf>

21. Resolución del 7 de julio de 2009, resolutorio apartado X.

22. Resolución del 10 de noviembre de 2009.

23. Informe del mapa de riesgo social en UREM. Disponible en: www.acumar.gov.ar

En este sentido, desde los distintos cuerpos de representantes de los afectados constituidos en los distintos barrios, en particular de la Villa 21, han construido sus pretensiones en torno a lo que podemos identificar como el derecho a la ciudad,²⁴ recientemente reconocido en la Nueva Agenda Urbana,²⁵ el cual no es otra cosa que resignificar el derecho a la vivienda adecuada desde el territorio, dejar de pensarlo en abstracto como una serie de condiciones para pensarlo en el plano concreto y colectivo. Entender el derecho a la vivienda en un marco más amplio del derecho a la ciudad, que engloba un conjunto de derechos, bajo la óptica de la vida urbana, entendiendo que, al discutir las políticas públicas para el territorio de la cuenca, lo que en definitiva está en juego es la situación de un grupo respecto de los bienes comunes de la ciudad y tienen que ver no solo con la integración urbana en términos de acceso a derechos básicos (salud, educación y servicios públicos, entre otros), sino con condiciones ambientales que suponen una exposición desigual a riesgos de todo tipo.

Los afectados, junto con el acompañamiento del MPD y otros organismos y organizaciones sociales, han aportado a resignificar centralmente la ejecución del fallo, desde una perspectiva de derechos, y en particular del derecho a la ciudad. Por ejemplo:

- i. En la Villa 21-24, en las acciones directas de la comunidad, presentaciones administrativas y judiciales, incidencia y asesoramiento legislativo que llevaron al acuerdo judicial de los condenados y posterior sanción de la Ley CABA N° 5172 que reconoce el derecho de las 1334 familias censadas de la Villa 21-24 en 2011 a vivir en la comuna donde residen mediante la construcción de más de 1000 viviendas en cinco

terrenos cercanos al barrio. Asimismo, durante el año 2018 se aprobaron las operatorias de vivienda nueva (se logró la ampliación de los destinatarios a grupos familiares antes excluidos, a través de la incorporación de nuevos criterios para incluir a vecinos no censados, incorporación extraordinaria y desgloses),²⁶ de créditos fuera del barrio y de mejoramientos de viviendas del barrio en el lugar. Por otro lado, en 2017, se dio inicio a una obra de acceso al agua y cloacas y pluviales de un gran sector de la Villa 21-24²⁷ (abarca el 100% de la zona del camino de sirga afectada por el caso "Mendoza"), que, por primera vez, dará servicios en condiciones de igualdad con el resto de la ciudad. En 2019, se logró incorporar al sector denominado "El Pozo"²⁸ (manzana 25) a las zonas que requieren de soluciones habitacionales, por considerarse zona crítica ambiental y de salud, pese a no encontrarse sobre el camino de sirga.²⁹

- ii. En el asentamiento Lamadrid, en las acciones directas de la comunidad, presentaciones administrativas y judiciales e incidencia institucional, que llevaron al reconocimiento por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), por intermedio del Instituto de la Vivienda de la Ciudad del derecho de los afectados a continuar su vida en el barrio, para lo cual

26. Al respecto, ver operatorias en ANEXO 2, p. 281.

27. Préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Convenio de Préstamo 7796-AR, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, a través de la Unidad Coordinadora General del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo (UCGF) y a cargo de la empresa POSE S.A. Consta de la supervisión de la consultora SERMAN & ASOCIADOS S.A. en carácter de Inspección Técnica y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte de la CABA, y la ACUMAR. Según la última reunión realizada por UPE-ACUMAR, el Ministerio de Gobierno del GCABA, el 6 de diciembre de 2019, se informó que el estado de avance de la red de agua era del 65%; red de desagües cloacales, el 57%, y la red de desagües pluviales, el 38%. (Es importante señalar que el avance de obra es muy alto en el sector de San Blas y muy bajo en el sector de Tres Rosas). En ese entonces, se preveía la finalización en mayo de 2020. A la fecha de finalización de este artículo, en función del contexto de pandemia por el COVID-19, la obra siguió avanzando con altibajos.

28. Resoluciones del juez Rodríguez, 2 de septiembre de 2019 y 20 de noviembre de 2019.

29. Criterio ambiental resguardo en PISA 2016 de ACUMAR. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/plan-integral/>

24. CORTI, Horacio y Borja, Jordi, *Derecho a la ciudad: conquista política y renovación jurídica*, Libro digital, Colección institucional, Editorial Jusbairens, CABA, 2018. Disponible en: <http://editorial.jusbairens.gob.ar/libro/cargar/221>

25. "Nueva Agenda Urbana", aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), Párrafo 11, Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó la Nueva Agenda Urbana en su sexagésima octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, el 23 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

se adquirieron cuatro terrenos para construir complejos habitacionales en el barrio donde habitan. Por otro lado, se comenzó a discutir sin finalización aún la operatoria para los mejoramientos de viviendas en el lugar; se iniciaron talleres de urbanización, pero sin avances de consideración.

- iii. En la Villa 26 se logró la construcción de viviendas en tres predios, dos de los cuales son cercanos al barrio, que permitieron la construcción de viviendas para dar respuestas a las familias y que el barrio se relocalice completamente. Actualmente, solo quedan algunas familias (sobre la calle Río Limay) que no aceptaron la relocalización y esperan una vivienda a través de la operatoria de créditos.
- iv. Se han impulsado acciones que intentan discutir con la lógica de políticas fragmentadas, para fomentar la integración urbana como necesaria perspectiva complementaria de la liberación del camino de sirga que no debe entorpecer ni retrasar la puesta en marcha de planes integrales de urbanización y mejoramiento habitacional de villas y asentamientos, con la adecuada participación de los afectados. Ello se plasmó en los casos del asentamiento El Pueblito y el asentamiento Magaldi, a cuyos habitantes acompañamos en el proceso de sanción en la Ley CABA N° 5486/15 y con los cuales estamos reclamando la realización periódica de mesas de trabajo³⁰ (la última fue en agosto de 2019 cuando el IVC manifestó no tener un presupuesto asignado para estos barrios), para que avancen con la urbanización adeudada de estos barrios. Así como de los habitantes de la Villa 21-24 localizados fuera del camino de sirga que esperan que se comience a implementar los mejoramientos de vivienda que otorguen condiciones de habitabilidad, sumado al avance de los servicios públicos de agua y cloacas que mejoren las condiciones de

vida de estas familias. Por último, también se han manifestado los vecinos en relación con la falta de avances en la urbanización del asentamiento Lamadrid.

En este sentido, repensar la relación del Poder Judicial con cada territorio implica, en primera medida, atender las causas que configuran el territorio, incluso la propia acción judicial y, a partir de ahí, transitar un proceso de reconfiguración y redistribución que permita avanzar en la conquista de derechos a través de un proceso de justicia ambiental preocupado por la construcción de un territorio más justo y sostenible.

c) La tensión entre el objetivo de la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca y la efectiva garantía de los derechos humanos

La tercera pregunta que nos haremos tiene que ver con ¿cuál es el contenido del objetivo declamado por la Corte de mejorar la calidad de vida de los damnificados por la contaminación del Riachuelo y cómo se garantizan los múltiples derechos afectados desde hace décadas para estos habitantes de villas y asentamientos de la cuenca?

En este sentido, el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la ACUMAR, que es el eje rector de las políticas públicas de la cuenca, surge para dar cumplimiento a la sentencia y el control sobre su desarrollo. Tal como hemos mencionado en la anterior publicación, debería contener una visión integral centrada en los derechos humanos de las personas que habitan en ella, ya que las malas condiciones de vida de la población no solo demuestran un simple fracaso de las políticas públicas, sino que constituyen vulneraciones de los derechos humanos. La idea de restituir las cosas al estado anterior (tan propia del derecho de daños) no está pensada para los derechos humanos. Ello implica pensar el contenido distributivo desde los derechos, es decir, darle contenido de derechos a la categoría de mejora en la calidad de vida.

Este enfoque es conteste con la Resolución N° 28/11 aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que sostiene:

30. Presentación de delegados, junto con el MPD de la CABA, del 12 de febrero de 2017 (fs. 7768/96.) del Legajo 1 en el Expte. FSM 5200001/2013.

[L]os seres humanos se encuentran en el centro de las preocupaciones por el desarrollo sostenible, que el derecho al desarrollo ha de hacerse efectivo para satisfacer equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y de medio ambiente de la generación actual y de las generaciones futuras, y que la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y debe ser un participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.³¹

Así, los afectados son titulares de derechos, y como sostiene la Relatora de las Naciones Unidas para la vivienda adecuada:

Al reconocer la experiencia con la que cuentan los titulares de derechos, el marco de derechos humanos actúa como un constante mecanismo correctivo que permite reevaluar los elementos que componen las estrategias de vivienda con el objetivo de asegurar que nadie se quede atrás y que se logren avances continuos.³² (Párr. 12).

La Argentina, a través de la inclusión de numerosos tratados internacionales de derechos humanos a la Constitución Nacional, ha aceptado voluntariamente la incorporación del "enfoque de derechos", que consiste en un marco conceptual o una guía que debe ser tenida en cuenta al momento del diseño e implementación de las políticas públicas.³³ Entre algunos de los elementos fundamentales de este enfoque, pueden mencionarse el reconocimiento a los receptores de las políticas públicas como titulares de derechos y no como meros beneficiarios desde una

visión asistencialista; el fortalecimiento de diversos mecanismos de exigibilidad; mecanismos de reclamo, control, rendición de cuentas y participación de los afectados, y la necesidad de garantizar un adecuado acceso a la información pública que permita la evaluación y fiscalización de las políticas por los ciudadanos. Asimismo, este enfoque exige el respeto de ciertos estándares, como la obligatoriedad de garantizar el contenido mínimo de los derechos; la prohibición de aplicar medidas y políticas que impliquen regresividad en los derechos garantizados (prohibición de regresividad), y la necesidad de enmarcar en medidas progresivas de cumplimiento de derechos a todas las acciones estatales (principio de progresividad). Asimismo, otros principios rectores que deben tenerse en cuenta son el de igualdad y no discriminación y el de universalidad.

Respecto del acceso a la información, participación basada en derechos y el acceso a la justicia³⁴ nos fuimos refiriendo en los puntos anteriores, pero solo resta agregar que, lejos de ser obligaciones accesorias, son fundamentales en la redistribución del poder en territorios históricamente tan desiguales y con comunidades fuertemente segregadas. Son una manera de morigerar asimetrías y evitar que la desigualdad del territorio se reproduzca en el proceso y contribuyen a avanzar en un proceso más robusto de democracia ambiental —como nos exige el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente—.³⁵ La efectividad de estas garantías depende de la adopción de un conjunto de medidas "compensatorias" que distintos instrumentos recomiendan —como Las Reglas de Brasilia para el Acceso a la Justicia—,³⁶ en la medida en que nos encontramos ante un grupo históricamente segregado cuya plena

31. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 28° Período de sesiones, A/HRC/RES/28/11. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/071/81/PDF/G1507181.pdf?OpenElement>

32. Informe de la Relatora de la ONU para la Vivienda Adecuada, op. cit. 28.

33. Sobre el enfoque de derechos, entre otros, ver: INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR (IPPDH), *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*, 2014. ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura, "Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos", trabajo elaborado para las Jornadas de Justicia y Derechos Humanos: políticas públicas para la construcción de ciudadanía, en el marco del Seminario Taller: Los derechos humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad, organizado por la UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires, 12 y 13 de diciembre de 2006.

34. Debido a la brevedad requerida del texto, referimos la importancia de seguir los criterios que fija la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva N° 23 de 2017.

35. En el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los países signatarios reconocen y subrayan que los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental son esenciales para la promoción del desarrollo, la democracia y un medio ambiente sano, y aportan múltiples beneficios, tales como contribuir a tomar mejores decisiones y aplicarlas más efectivamente, involucrar al público respecto de los problemas ambientales, aportar a la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión pública.

36. Las Reglas de Brasilia, a las que la Corte Suprema ha adherido a través de la Acordada 5/2009, definieron una serie de medidas necesarias a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia de la población vulnerable.

participación requiere de un activo accionar de los operadores y actores involucrados.

-El contenido mínimo de los derechos y la mejora en la calidad de vida

Sobre el contenido mínimo de los derechos, en particular, nos centraremos en una de las acciones más drásticas sobre el territorio y la población: las relocalizaciones de los habitantes que viven en las márgenes del Riachuelo. Así, la relocalización como política pública destinada a cumplir con los objetivos del fallo, que no debería limitarse a un mero traslado y alejamiento de la fuente de contaminación, sino que debe asegurar una mejora sustancial y sostenible de la calidad de vida de los afectados. Es decir, debe ser "adecuada".³⁷ Así, las acciones y políticas para la población deben enmarcarse en instrumentos nacionales e internacionales que obligan a los Estados³⁸ y cuyo cumplimiento debe ser

rigurosamente controlado en la ejecución de la causa; para el caso particular de vivienda digna son de vital importancia las observaciones que hace el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de supervisión de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sus Observaciones Generales N° 4 y N° 7, en las que precisó el contenido mínimo del derecho a la vivienda adecuada y la protección contra los desalojos forzosos.

Darle contenido de derechos al objetivo de la Corte de mejorar la calidad de vida exige que se mejoren las actuales condiciones de hábitat y vivienda de los residentes de la cuenca. Desde esta visión, "relocalizar no es erradicar"³⁹ e implica pensar la relocalización pendiente y la integración urbana posterior desde los derechos en juego en el proceso.⁴⁰ Apartándonos de la idea arraigada, en un primer momento del proceso, que pretendía desplazar a la población del camino de sirga bajo la idea de una supuesta mejora en abstracto de sus condiciones de vida por el solo hecho de alejarse del espejo de agua contaminado. Suposición desvirtuada por el Mapa de Riesgo Social en UREM de 2017 realizado por ACUMAR, que identifica al Complejo urbano Barrio Padre Mugica donde fueron trasladadas familias de la Villa 21 en situación de riesgo muy alta, al igual que la Villa 21 en su totalidad más allá del camino de sirga.

Una política de relocalización involuntaria (tal cual lo define el propio GCBA en su "protocolo"⁴¹) de esta magnitud, debe contemplar muchas más acciones que la mera construcción de viviendas, máxime cuando por las características de la población afectada, muchas de las veces sus viviendas también son unidades económicas de subsistencia (basta ver los pequeños comercios y almacenes, los espacios de acopio de materiales y cartones, etc.). Ello implica evaluar y considerar una multiplicidad de factores que hacen a la vida de estos grupos. No solo se debe satisfacer el acceso material a una vivienda digna (que tampoco se ha constatado en los

37. Las familias relocalizadas han sufrido distintos tipos de problemáticas generadas a partir de su mudanza a complejos habitacionales que ponen en riesgo los derechos de los relocalizados y la viabilidad y sostenibilidad de las políticas públicas ejecutadas. Esto ya fue explicado en la anterior revista institucional ya citada y se aborda en forma detallada en este número en otros capítulos.

38. Las constituciones de la Nación (art. 14 bis), de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 31) y de la Provincia de Buenos Aires (art. 36, inc. 7°), así como distintos tratados internacionales de derechos humanos de jerarquía constitucional, garantizan el derecho de todos los habitantes a la vivienda adecuada. Entre los tratados con jerarquía constitucional que reconocen este derecho encontramos al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 11, párrafo 1°), la Declaración Universal sobre Derechos Humanos (DUDH, art. 25), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (DADDH, art. XI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, art. 26). El respeto y cumplimiento de este derecho compete tanto al Estado nacional como al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y al de la Ciudad Autónoma. Para definir el alcance de las obligaciones que el reconocimiento del derecho a la vivienda implica para los Estados, es preciso atender especialmente las observaciones generales y demás interpretaciones que sobre tal derecho han hecho los órganos de las Naciones Unidas y en especial el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que monitorea el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es donde se perfila con mayor claridad el contenido de este derecho. Cobran para ello particular relevancia las Observaciones Generales N° 4 y N° 7 del mencionado Comité, así como los Principios Básicos y Directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, (A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007).

39. CORTI, Horacio, *óp. cit.* 18, p. 13.

40. Como a la desafortunada expresión "erradicación de asentamientos" que la CSJN viene utilizando, desde su histórica sentencia de 2008 hasta sus últimas resoluciones del 27 de diciembre de 2016.

41. Aprobada el Acta de Directorio N° 3602/IVC/15, BO N° 4833, de fecha 3/3/2016. Disponible en: <http://www.boletinoficial.buenosaires.gob.ar/?c=View&a=anexoNorma&boletin=4833&anexo=64444>

hechos, en cuanto algunos de los inmuebles adjudicados presentaron severísimos vicios constructivos), sino considerar el acceso a la red de transporte público, a los servicios públicos de educación y salud, a la seguridad, a la recreación, adecuación cultural, etc.

En este sentido, el recorrido de los afectados por este camino encontró una primera victoria sustancial en la Resolución de la CSJN del 19 de diciembre de 2012, la cual, luego de un fuerte activismo de los afectados y la intervención en la audiencia pública de octubre de 2012 del defensor del Pueblo, reconoce e incorpora algunos estándares básicos para las políticas públicas de relocalización, al establecer que en todos los casos una relocalización es adecuada si se aseguran la existencia y disponibilidad de servicios públicos, la salud, la educación y la seguridad.⁴²

Luego, se encontraron reconocimientos sustanciales en las resoluciones del juez delegado de Morón, Dr. Rodríguez, por ejemplo, la de fecha 27 de octubre de 2014, en la que hizo un desarrollo de las distintas etapas del proceso de relocalización con sus características, y sostuvo: "[N]o creo que la relocalización se agote en la mudanza de un grupo de personas de un lugar a otro y, mucho menos, que ello *per se* implique la mejora de la calidad de vida que persigue la manda".⁴³

A ello le siguió, durante 2017, la auspiciosa elaboración del Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza-Riachuelo,⁴⁴ cuya implementación es parte de la nueva agenda por construir en la gestión del caso y, en ese marco, se elaboraron las nuevas operatorias que rigen la liberación del camino de sirga para la Villa 21, así como las discusiones de operatorias para el asentamiento Lamadrid y las urbanizaciones pendientes para el resto de los barrios.

42. "(...) deberá preservarse apropiadamente el derecho de todas las personas relocalizadas a acceder, en los nuevos inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, a la educación, salud y seguridad". (Consid. 6º, inc. d *in fine*).

43. Expte. FSM 52000001/2013, "ACUMAR s/ Urbanización de Asentamientos Precarios", Juzgado Federal Nº 2 de Morón.

44. Resolución ACUMAR 420-E/2017. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/176571/20171222>

Un impacto concreto y positivo que ha logrado la movilización de los afectados junto con sus defensores para exigir por sus derechos son las localizaciones e instancias de diseño participativo de los complejos habitacionales, que apuntan a darle contenido a la idea del derecho a la ciudad, no solo en términos de disputa por la centralidad urbana, sino mediante una visión más amplia que recepta las expectativas, necesidades, imaginarios, dinámicas habitacionales y productivas, problemáticas de infraestructura, diseño y ejecución de obras. En definitiva, se busca garantizar, previo a la mudanza, un conjunto de derechos que acompañan a la vida de los habitantes en sus nuevas viviendas. Ejemplos de esto son la mudanza de vecinos al Complejo urbano Alvarado, llevada a cabo por el IVC durante abril, mayo y junio de 2020, ya que este predio fue sugerido por los delegados del camino de sirga de la Villa 21-24 para su incorporación en la Ley Nº 5178. Por otro lado, el trabajo de diseño participativo del Complejo Habitacional Zavaleta que se acompañó no fue finalizado, ya que se trata de un predio que no se encuentra en la mencionada ley, aunque fue sugerido por el IVC. Se avanzó en el trabajo del diseño participativo, pero a la fecha de cierre de este artículo no se ha enviado a licitar, pese al compromiso asumido por las autoridades del GCABA.

- La prohibición de regresividad y la obligación de progresividad. El tiempo como variable

El art. 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) sostiene que cada Estado se compromete a adoptar medidas para lograr progresivamente la efectividad de los derechos humanos. Por ende, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (*Programme for International Student Assessment*), como plan ordenador para todas las acciones que deban realizarse en la cuenca, para adecuarse al PIDESC debe significar una continua mejora de las condiciones de vida de las personas que habitan en su territorio.

Para que esta obligación no quede en una mera expresión de deseos, no debe descuidarse el factor del impacto del tiempo en las condiciones de vida y deben

darse estrategias ante eso. En este sentido, la Relatora de la ONU para la Vivienda Adecuada⁴⁵ sostiene:

"Es necesario establecer objetivos y plazos rigurosos basados en los derechos humanos para velar por que las estrategias de vivienda avancen lo más rápidamente posible hacia el objetivo de una vivienda adecuada para todos y procurar que hagan efectivo ese derecho para cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles" (Párr. 89).

Asimismo, como pauta de interpretación y operatividad de un derecho fundamental, la progresividad implica que el esfuerzo hecho por el Estado en cuanto a la protección del ambiente no puede disminuir, sino que debe ser cada vez mayor.

Por ello, es importante pensar los incumplimientos no solo desde la lógica punitiva de funcionarios (*astreintes*, multas, etc.), sino desde su impacto en las dinámicas territoriales y poblacionales y su consecuente respuesta con políticas públicas de contingencia. Las sucesivas demoras en cumplimiento del fallo tienen un impacto asimétrico sobre determinadas poblaciones, lo que profundizó algunas problemáticas que los planes estructurales debieran resolver. Así, se va generando un estado de constante incertidumbre sobre los tiempos de las políticas públicas. De esta manera, este accionar del Estado desorganiza y desestabiliza la vida de las personas, que se ven imposibilitadas de realizar, por ejemplo, planes a mediano y largo plazo, como obras y mejoras en sus viviendas, por no saber cuándo deberán mudarse. Asimismo, las familias crecen, se reagrupan, se incrementa la situación de hacinamiento con miedo a perder su derecho a ser relocalizado si se mudan; las condiciones de las viviendas empeoran sin planes de contingencia en tanto se avanza con los complejos habitacionales donde se mudarán, etc.

El principio de no regresividad que, en el caso concreto del Plan, implica que el supuesto beneficio colectivo de la obra ambiental no puede fundarse en las

violaciones de los derechos humanos de otro grupo que, en este caso, es el que habita en el territorio. Incluso, en muchos casos, el hecho de la relocalización no solo no significó el mejoramiento en las condiciones de vida de las familias sino, por el contrario, es habitual constatar un empeoramiento en la calidad de vida por los defectos constructivos en algunos de los complejos habitacionales y, en otros, por la falta de herramientas y de acompañamiento para que los vecinos puedan sostener esa nueva vivienda (pago de servicios, de cuota de crédito hipotecario, pérdida de la actividad económica que llevaban adelante en el barrio, reconstrucción de redes con efectos locales en la nueva ubicación, reconstrucción de redes de cuidado de niños y de adultos mayores).⁴⁶ Incluso, en una primera instancia, se llevaron adelante desalojos forzosos en los casos de habitantes que vivían al lado del río, pero fuera de asentamientos;⁴⁷ luego de presentaciones y distintos reclamos vecinales, se fijó el estándar de que "en ningún caso el avance del plan no puede significar el sometimiento de la/s persona/s a situación de calle".⁴⁸

Así tanto como los tiempos propios de un proceso estructural, las dilaciones e incumplimientos en la causa fueron temas centrales de las audiencias de seguimiento convocadas por la CSJN⁴⁹ y los jueces delegados, también

⁴⁶. El caso Complejo Habitacional Padre Carlos Mujica es una clara demostración de la ausencia de previsión estatal en el proceso de relocalización. Además de los graves problemas estructurales de los departamentos por fallos severos en la construcción. El servicio de salud que asiste a esta zona de la ciudad no se encontraba preparado para recibir nuevos pacientes, lo mismo ocurre con las vacantes en las escuelas (donde, además, se advierte la falta de establecimientos de jornada completa), las raciones de alimentos en el único comedor existente en el barrio son insuficientes para la demanda real. Por otro lado, la ausencia de un lugar adecuado para el trabajo de las familias dedicadas a la recolección y venta de materiales reciclables (áreas productivas) son algunas de las cuestiones que el Gobierno local no evaluó previo a la relocalización. Al respecto, ver *La causa "Mendoza": la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*, Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA, N° 6, año 4, Buenos Aires, 2014.

⁴⁷. Legajos N° 11/17 y N° 17/09 de 2011 del Juzgado Federal Delegado de Quilmes.

⁴⁸. Entre otras, Resolución del Juzgado Federal de Morón N° 2, del 26 de agosto de 2014, en Expte. FSM 052000001/2013/3 "Villa 26".

⁴⁹. La CSJN, en su resolución del día 19 de diciembre de 2012, sostiene "es público y notorio que se encuentran vencidos los plazos oportunamente comprometidos por las jurisdicciones involucradas para su cumplimiento", aprobado por el juez de ejecución, el 22 de febrero de 2011.

⁴⁵. Informe de la Relatora de la ONU para la Vivienda Adecuada, *op. cit.* 28.

lo fueron el contexto de precariedad de las condiciones habitacionales, falta de saneamiento y la exposición directa a la contaminación proveniente del Riachuelo. Las causas y excusas fueron variados: problemas presupuestarios, incumplimientos de las empresas a cargo de realización de las obras, trabas burocráticas en la articulación de las jurisdicciones Ciudad y Nación —que financia las construcciones—, la reciente pandemia por el COVID-19, entre otras razones, para justificar la postergación. Es necesario acompañar las acciones estructurales con políticas públicas de reducción de daños que atiendan el aquí y ahora de la situación de los afectados, ello implica una dimensión absolutamente impensada toda vez que obliga a diseñar un conjunto de políticas de cortísimo plazo que pueden o no estar relacionadas con la política estructural, pero que tienen finalidades distintas.⁵⁰ Por ejemplo, es necesario reparar viviendas que probablemente se derriben algunos años más tarde, toda vez que las familias que en ellas habitan no cuentan con la posibilidad de detener su vida y dilatar la resolución de sus problemáticas urgentes, mientras esperan la solución definitiva que viene retrasada varios años. Los arreglos propuestos por el Gobierno se realizan con meses o años de dilación, de manera fragmentada o nunca se realizan. Este conjunto de políticas es lo que los afectados y la defensa venimos reclamando como "política de mientras tanto" o "políticas para la espera".

- No discriminación y protección de grupos. Del abandono a la protección de los grupos

La violencia estructural que históricamente padecen determinados colectivos debe ser tenida especialmente en cuenta. De lo contrario, la ejecución de las políticas públicas en los distintos territorios puede dar lugar a situaciones que intensifican la desigualdad, los

50. Resulta paradójico que ante situaciones de emergencia —tales como consecuencias de inclemencias climáticas como tormentas, derrumbes, incendios en viviendas, etc.— los organismos de la Ciudad a cargo de cuestiones urgentes en villas y asentamientos, como, por ejemplo, la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) justifica su inacción al aducir que la zona o vivienda será demolida por la futura relocalización, por lo que no se otorga ninguna respuesta desde la política pública.

conflictos sociales y la segregación, al potenciar en lugar de prevenir los círculos de la violencia.

Esta preocupación surge de situaciones concretas, como la invisibilización de personas trans en los registros de los barrios, la falta de abordaje de situaciones de violencia de género, la falta de perspectiva de género en la política de relocalización implementada, las políticas hacia inquilinos informales que se ven expuestos a continuos desalojos informales que terminan marginándolos del proceso,⁵¹ etc.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha reconocido que, "si bien las repercusiones en los derechos humanos de los daños ambientales afectan a personas y comunidades de todo el mundo, las consecuencias se dejan sentir con más fuerza en los sectores de la población que ya se encuentran en situaciones de vulnerabilidad".⁵²

Por ello, los afectados y el MPD sostuvimos que el diseño y la implementación de las políticas públicas para los territorios de la cuenca necesariamente deberán contemplar la heterogeneidad de los sujetos que conforman la comunidad con el objeto de evitar reproducir la desigualdad y discriminación. En este sentido, propusimos la incorporación del enfoque de género y de diversidad sexual como oportunidad para remover desigualdades preexistentes y mejorar la calidad de vida de las personas.

II. Los desafíos futuros

Pensar las lecciones aprendidas y los desafíos futuros que nos deja el proceso estructural del Riachuelo se convierte en un desafío muy difícil, por la diversidad y amplitud de las discusiones y acciones que logró abrir. Por ello buscamos reflexionar y hacer un aporte desde el lugar que ocupamos en él y que, en nuestro caso, constituye un prisma desde el que miramos la causa.

51. Ver LANZIANI, Ana, "La invisibilización de las personas trans en la operatoria del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la relocalización de los vecinos del asentamiento Lamadrid", en Revista Institucional de la Defensa Pública, *Género y diversidad sexual. Iguales de derecho. Desiguales de hecho*, Nº 14, CABA, abril de 2018.

52. A/HRC/31/L.10. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_31_L10.pdf

Así entendemos que es preciso reposicionar a los afectados principales de la contaminación en el proceso, entendiendo que el reconocimiento, la participación y el acceso a la justicia, lejos de ser un mero formalismo, son jurídicamente relevantes y obligatorios y territorialmente imprescindibles.⁵³ En el caso del Riachuelo, el lugar asignado a los afectados condujo a reproducir muchas de las desigualdades estructurales del territorio de la cuenca en desigualdades procesales en trámite de la ejecución. La asimetría de poder se cristaliza en desventaja dentro del proceso judicial. Por ello, el desafío es fortalecer el proceso promoviendo el rol de los afectados o mantener un "estado de cosas" que profundice las diferencias económicas y sociales entre quienes utilizan el sistema de justicia. Es decir, es la instancia de elegir si se transforman las prácticas judiciales discriminatorias y desiguales, o si se las consolida. Como dice un principio fundamental de la democracia ambiental: "[N]ada sobre nosotros sin nosotros", o bien como dice el cuerpo de delegados de sirga de la Villa 21-24: "[Q]uieremos ser parte de la solución, no del problema".

Asimismo, entendemos que otra lección radica en la necesidad de comprender el proceso distributivo desde la histórica complejidad del territorio: las obras públicas destinadas a descontaminar el espejo de agua son fundamentales, pero su impacto puede ser muy reducido si no se piensa una intervención más compleja destinada a revertir las históricas injusticias del territorio que han consolidado una distribución tan desigual de los beneficios y los daños. Las acciones planificadas para la Villa 21-24 y Lamadrid solo contemplan la relocalización de la población para la construcción de un camino sin que se complemente dicha estrategia con la reurbanización de un barrio. La construcción del camino de sirga fue un ordenador en 2011 para lograr que los condenados presenten un plan y se comience a planificar respuestas habitacionales. Hoy, ya en 2020, hay muchísimos incumplimientos, pero el tiempo transcurrido nos ha marcado que la intervención debe ser integral y planificada.

⁵³. Entre otros, puede apreciarse en las presentaciones efectuadas por los afectados patrocinados por el defensor General de la CABA ante la CSJN en el Expte. principal "Mendoza, Beatriz Silvia y otros C/el Estado nacional y otros s/ daños y perjuicios - Daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo", causa M. 1569. XL. De fecha 22 de mayo de 2014 y 29 de noviembre de 2016.

Para la Villa 21-24, la "presión" de pensar un barrio de una manera integral e integrado a la ciudad viene desde el territorio y, en particular, desde el río y sin ninguna planificación estatal sobre el territorio más allá de la obra de agua y cloaca (que es un hito en la historia del barrio) para el día que finalmente todas las familias censadas puedan ser relocalizadas. Como ya se mencionó, no hay plan para el mientras tanto, durante el tiempo en que se construyen las nuevas viviendas, no se activa lo necesario para la implementación de la operatoria de mejoramientos para aquellos que deciden permanecer en el barrio lejos del río ni tampoco hay plan para el día después; las operatorias de créditos quedaron obsoletas en función del contexto nacional.⁵⁴ Este barrio tiene trazos de camino de sirga construido, espera los mejoramientos de viviendas, aguarda arreglos de emergencia⁵⁵ para el mientras tanto pero, sobre todo, espera que desde el río lleguen aires de reurbanización e integración urbana con el resto del barrio y con la ciudad. Los asentamientos Magaldi y El Pueblito esperan el cumplimiento de su urbanización, no solo desde el diseño del PISA, sino desde la sanción de la ley que así lo ordena. El asentamiento Lamadrid espera ser parte del barrio de La Boca también, con algunos arreglos de emergencia realizados, pero con ninguna operatoria que dirija el proceso y ninguna vivienda construida aún para la relocalización de sus habitantes.

Desde 2011, el GCBA viene llevando adelante relocalizaciones de vecinos del camino de sirga en cumplimiento de la orden judicial, por lo que se han acumulado muchas lecciones aprendidas. Muchas de ellas fueron recogidas en los protocolos de relocalizaciones del IVC (2015) y ACUMAR (2017) que fueron referenciados a lo largo del texto, pero aún restan muchos pendientes. Sin

⁵⁴. Los créditos hipotecarios evidenciaron innumerables problemas: monto insuficiente para comprar inmuebles en CABA, son en moneda nacional cuando las propiedades se compran y venden en dólares, entre otros. Operatoria aprobada mediante ACDIR-2018-5232-GCABA-IVC. Ver Anexo 3, p. 293.

⁵⁵. Pese a la reiterada solicitud del cuerpo de delegados, el MPD y organizaciones sociales que son parte de la mesa de trabajo de la Villa 21-24 aún está pendiente por parte del IVC la propuesta de implementación de un protocolo específico para arreglos de emergencia. El Juzgado ordenó con fecha 2 de septiembre de 2019 tener procedimiento administrativo y presupuesto de desarrollo social para resolver ciertas situaciones de emergencia sin que hasta la fecha pueda implementarse.

perjuicio de ello y el tránsito de diversas gestiones, la política pública de relocalizaciones sigue siendo acotada a las tareas de una agencia estatal como el IVC y, en ocasiones a otros ministerios, solo abocados a obras concretas (por ejemplo, la Unidad de proyectos especiales Cuenca Matanza Riachuelo (UPE CUMAR), Ministerio de gobierno en una época solo involucrada en relación con la obra de agua, cloaca y pluviales; el Ministerio de Desarrollo Urbano, para el camino de sirga, etc.) y no es pensada como un política en la que deben intervenir necesariamente múltiples ministerios y agencias estatales por la multiplicidad de violaciones de derechos humanos involucrados que requieren respuestas diversas y complejas, pero sobre todo coordinadas.

Las relocalizaciones son pensadas, pese al tiempo transcurrido, solo como mudanzas. Aquí los desafíos son muchos, pero principalmente el acceso a la ciudad y la sustentabilidad son los principales. Como fue ya esbozado, sacar de un lugar a otro a las familias no implica necesariamente la mejora en su calidad de vida. Los problemas que abordan las familias relocalizadas son variados: numerosos complejos habitacionales con graves problemas de construcción, la imposibilidad de pagar expensas, las tarifas de los servicios públicos, cuotas del crédito hipotecario, pérdida de redes de cuidado de los niños (en algunos casos por la distancia a la que fueron mudados), pérdida de su fuente de ingresos, etc. En general, pese a la realización de talleres que se realizan previo y posterior a la mudanza sobre cuestiones consorciales, uso eficiente de los servicios públicos y otras cuestiones, no logran dar un acompañamiento integral a este tránsito de la villa a la vivienda nueva.

Por último, debemos aprender del largo recorrido de los afectados en pos de lograr instalar en la agenda de la causa judicial que la sola distribución sin alcanzar niveles de satisfacción en derechos que permitan la realización de los individuos no puede entenderse como justicia. Nos encontramos ante una agenda desafiante, que implica que todavía a 12 años de la sentencia sus sentidos están en disputa y avanzar en una agenda de justicia ambiental es posible y necesario.

Medición de mandas judiciales. Un abordaje interdisciplinario en la Cuenca Matanza-Riachuelo

Red de Estudios Ambientales Bonaerenses

Dr. Jorge Sambeth, investigador CONICET, Dra. Laura Teves (LINEA-UNLP) investigadora UNLP; Dra. Lorena Pasarin (LINEA-UNLP) becaria CONICET, Lic. Jorge Cueto (LINEA-UNLP) becario UNLP; Dr. Pablo Orellano, investigador UTN y CONICET; Dr. Atilio Porta (CONICET), investigador CICPBA, y prof. UNLP; Dra. Nancy Quaranta, investigadora UTN e investigadora independiente CICPBA; Dr. Andrés Arias (IADO- CONICET-UNS e investigador CONICET); Dr. Jorge Herkovits (ICAS- PROSAMA) investigador independiente; Dr. Jorge Marcovecchio (IADO- CONICET-UNS) investigador superior; Dra. Sandra Botte (IADO- CONICET-UNS) investigadora independiente; Dr. Marcelo Pereyra, profesor de la UNS, y CPA CONICET- INQUISUR; Dra. Noelia La Colla (IADO- CONICET-UNS) becaria CONICET; Lic. Lautaro Girones (IADO- CONICET-UNS) becario CONICET-UNS; Dr. Pablo Demetrio (CIMA, CONICET) investigador adjunto.

Grupo Interdisciplinario de Derechos Sociales y Políticas Públicas, Red de Investigadores en Derechos Humanos

Dra. Laura Pautassi (investigadora – CONICET), Mg. Lorena Balardini, Mg. Maximiliano Carrasco y Dr. Giuseppe Messina. Todos pertenecen al Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho, UBA

1. Introducción

El artículo realiza una evaluación de los indicadores desarrollados por la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) para monitorear el cumplimiento de las mandas judiciales en el marco de la causa "Mendoza" sobre daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo,¹ a partir del trabajo realizado en el marco de un Convenio de Cooperación Técnica, solicitado por el Ministerio Público Fiscal (MPF) al Grupo Interdisciplinario de Derechos Sociales y Políticas Públicas, que integra la Red de Investigadores en Derechos Humanos y la Red de Estudios Ambientales Bonaerenses, ambas integrantes de las Redes Institucionales Orientadas a la Solución de Problemas (RIOSP) del CONICET.²

1. CSJN, causa M. 1569, X, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios", 8 de julio de 2008.

2. El Convenio específico de cooperación técnica fue firmado el 11 de julio de 2019 por el Dr. Víctor Abramovich, procurador fiscal, en representación del Ministerio Público Fiscal, y por el Ing. Héctor Pralong, gerente de Vinculación Tecnológica, en representación del CONICET. Cabe destacar que no se estableció dentro del Convenio ningún tipo de compensación económica, ni honorarios para los investigadores participantes ni para las instituciones, no existiendo erogación monetaria de ninguna de las partes involucradas. El Programa Ciencia y Justicia del CONICET es el encargado de dar seguimiento al Convenio.

El antecedente que motivó la realización del informe técnico se remonta a 2004, cuando a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se le presentó un caso en el que se encontraba en jaque la exigibilidad de múltiples derechos sociales relacionados con el derecho a un ambiente sano en la Cuenca Hídrica del río Matanza-Riachuelo (en adelante, CMR), una de las más grandes y complejas de la Argentina, que involucraba la necesaria participación de una gran cantidad de actores y diferentes jurisdicciones. Se inició un largo proceso, que se tradujo en la sentencia dictada en 2008 (causa "Mendoza"), por la cual la Corte ordenó la puesta en marcha de diversas políticas públicas. En particular, la Corte Suprema estableció nueve mandas judiciales, las que se fueron precisando a lo largo del proceso judicial, y que se sintetizan de esta manera: i) Implementar la puesta en marcha de un programa de información pública; ii) Cesación de la contaminación de origen industrial; iii) Saneamiento de basurales; iv) Limpieza de los márgenes del río; v) Expansión de la red de agua potable; vi) Extensión del sistema de desagües pluviales; vii) Saneamiento local; viii) Plan sanitario de emergencia, y posteriormente, se incorpora la ix) Relocalización de villas y asentamientos precarios.

La ACUMAR adoptó un sistema de medición orientado al monitoreo del "Desarrollo Sostenible", que puede ser adecuado a un fenómeno complejo como el que presenta el caso de la CMR, pero que no tiene una relación clara con la medición del cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia. El Tribunal ha considerado que los indicadores de ACUMAR son insuficientes "por carecer de una métrica de ponderación de los resultados a los efectos de determinar el cumplimiento del fallo".³

El informe analizó en profundidad y, desde una perspectiva interdisciplinaria, la medición adoptada por el organismo, en él se identificaron dificultades para realizar el seguimiento del grado de cumplimiento de cada una de las nueve mandas judiciales, así como también del desarrollo "sostenible" en una de las cuencas hídricas más grande y complejas de la Argentina. Además, se realizaron aportes metodológicos para el diseño de elementos que permitan un mejor diseño y evaluación del

proceso de mejora del medio ambiente y de las condiciones de vida de la población afectada y de la protección de sus derechos humanos. En este artículo, se presentan los principales resultados de esta labor de investigación. En primer lugar, se analizó de manera general la correlación lógica entre la unidad de medida (el cumplimiento de las mandas judiciales) y el sistema adoptado por ACUMAR. En segundo lugar, se realizó una evaluación exhaustiva de los alcances de una selección de indicadores del sistema a partir de una serie de categorías analíticas (responsabilidad, relevancia, rigor conceptual, confiabilidad, oportunidad, accesibilidad, comparabilidad, suficiencia y facilidad de consulta). Finalmente, se formularon algunas reflexiones finales y recomendaciones específicas para lograr el cumplimiento de la sentencia. El Ministerio Público Fiscal como solicitante del estudio elevó el informe de referencia a la Corte Suprema para que se integre dentro del proceso de seguimiento de la sentencia. En lo que sigue, se presentan los principales aspectos, considerando que no se trata de una pericia de la causa, sino de una mirada interdisciplinaria de este complejo y largo proceso de saneamiento de la cuenca.

2. La relación general entre la orden de la CSJN y el sistema de indicadores de ACUMAR

La primera de las mandas de la Corte dispone "adoptar alguno (sic) de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles".⁴ Como puede verse, el Tribunal no dio ningún tipo de precisión ni indicación expresa respecto de dicho mecanismo de medición. Luego de la presentación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de 2009, en 2010 ACUMAR optó por utilizar el marco conceptual propuesto por el proyecto regional de Evaluación de la Sostenibilidad en América Latina y El Caribe (ESALC) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) para el diseño del sistema de medición en la CMR.⁵ En 2018, ACUMAR informó que realizó una redefinición del sistema, y que el actual está integrado

3. CSJN, Resolución del 12 de abril 2018, Consid. 4°.

4. Sentencia de la CSJN, del 8 de julio de 2008.

5. Aprobado mediante la Resolución ACUMAR N° 566/2010.



Derecho al agua y a un ambiente sano

FOTO: GENTILEZA/PETER BAUZA



Adultos mayores que habitan zonas insalubres

FOTO: GENTILEZA/PETER BAUZA



Viviendas ubicadas en el camino de sirga

FOTO: GENTILEZA/PETER BAUZA

por un total de 24 indicadores con una priorización de aquellos que miden resultados y evolución del desarrollo sostenible de la cuenca, por sobre los que muestran el avance de la gestión del organismo, constituyendo un sistema "socioecológico" que relaciona a la sociedad con el medio ambiente⁶ (ACUMAR, 2018). ACUMAR ha expresado⁷ que el modelo de la CEPAL es el adecuado para sus propósitos de medición, pues permite una visión "holística" de todos los aspectos a medir del sistema complejo de la CMR, a partir de la misma formulación de subsistemas e interrelaciones entre ellos.⁸ El análisis lo efectúan a partir de cuatro subsistemas (institucional, económico, social y ambiental), solo que cada uno de ellos, a su vez, se divide en dimensiones sobre las que se han elaborado indicadores. La intención principal del sistema sería medir los avances del saneamiento de la CMR a partir del concepto de desarrollo sostenible (ACUMAR, 2017).

Partiendo con la discusión del sistema de indicadores propuesto por ACUMAR, una primera cuestión por analizar es que no se cuenta con una definición explícita de la interrelación ambiente-sociedad, que podría expresarse en el concepto de territorio, pese a que este organismo sostiene que la "gestión ambiental" es un problema multidimensional y complejo que puede abordarse desde la mirada socioecológica (ACUMAR, 2017). Esto podría revertirse con definiciones a nivel programático, tomando la cuenca como unidad analítica basada en la territorialidad. Esto es coherente con el modelo ecológico-sistémico, a la vez que sirve para tener un anclaje territorial (aire-tierra-agua) para la evaluación de la población.

Además, no existen conceptualizaciones acerca de "lo social". Se vincula lo social a lo demográfico, según un criterio generalizador y homogeneizante, lo cual deja de lado la diversidad económica, de género, de trayectoria de vida, sociocultural/étnica, territorial y ambiental;

y las relaciones intergeneracionales, a lo largo de la extensión de la CMR. Los indicadores no están dentro de una conceptualización ecológica, evalúan aspectos aislados que no pueden aportar de manera efectiva a la política pública.

Además de estos aspectos puntuales, uno de los objetivos del informe fue valorar si el modelo socioecológico adoptado por ACUMAR es el adecuado para medir el cumplimiento de una sentencia judicial. En primer lugar, la elección adoptada por este organismo está orientada a medir el desarrollo sostenible de la cuenca y no el cumplimiento de la sentencia en relación con las nueve mandas explicitadas por la Corte, y, por lo tanto, hacia el cumplimiento de derechos. ACUMAR, de hecho, sostiene que el sistema es ideal para medir "calidad de vida", uno de los objetivos propuestos por la CSJN, porque está unida al desarrollo y, por ende, al desarrollo sostenible (ACUMAR, 2017: 11).

En cualquier caso, entendemos que ACUMAR realizó una elección inicial que complejizó la tarea y no le permitió cumplir con el mandato de medición recibido en la sentencia. Sobre la base de los antecedentes, el uso de indicadores constituye una herramienta útil para el seguimiento de políticas públicas y en la medición respecto del goce efectivo de los derechos.⁹ El objetivo central de la utilización de indicadores es analizar si las políticas públicas implementadas han incorporado un enfoque de derechos humanos. También se propone advertir los esfuerzos que han realizado los Estados para cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos a través de las políticas públicas, garantizando así el principio de progresividad y no regresividad (Courtis, 2010, y Pautassi, 2010). Los indicadores de progreso no solamente cuantifican logros o cumplimiento de metas, sino que califican la conducta de los Estados (Pautassi, 2010). En el caso argentino, ya se encuentra en práctica un sistema robusto de indicadores, para los que el país debe responder sistemáticamente ante los órganos de supervisión internacional, como en el caso del Protocolo Adicional a la Convención

6. Ver características del modelo. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Sistema-Socio-Ecológico-Jerarquizado.pdf>

7. Disponible en: http://www.acumar.gov.ar/informacionPublica_indicadores.php

8. El intercambio que se produce entre subsistemas es medido mediante líneas de flujo o de interrelación, que son las condiciones de contorno e interacción entre sistemas o subsistemas. Los flujos pueden ser de materia, de energía, de información, de políticas, entre otros (García, 2007: 184).

9. En el informe se analiza el Sistema de Indicadores propuesto por la Corte Constitucional de Colombia para la ejecución de su sentencia sobre la población desplazada en el marco del conflicto armado interno (Uprimny y Sánchez, 2010; Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010).

Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador.¹⁰

La utilización de indicadores para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados en materia de derechos humanos supone como primera condición que el Estado sea capaz de producir y difundir información adecuada, tanto cuantitativa como cualitativa. En este sentido, más allá de la capacidad del Estado de producir información, la implementación de un sistema de indicadores supone la obligatoriedad de realizar esa tarea, orientada a dar cuenta del cumplimiento de los derechos humanos.

De acuerdo con el material relevado, la posibilidad de utilizar indicadores de derechos humanos no se encuentra entre los considerados para ser la fuente del sistema de indicadores para la CMR. ACUMAR ha interpretado la obligación de adoptar un sistema de indicadores desde una visión de gestión estatal, pese a la existencia de desarrollos internacionales de medición de derechos humanos, dejando pasar una oportunidad única al respecto, incluso en términos de capacidades institucionales. Por otra parte, y según el análisis realizado, se advierte que no existe acuerdo en lo que debe ser medido en relación con el caso de la CMR. La CSJN ordenó la medición del cumplimiento de los objetivos fijados en la sentencia, y ACUMAR resolvió —y esto fue aprobado por el juez de ejecución— que dada la complejidad de la CMR se limitaría a medir esos objetivos únicamente desde el desarrollo de su gestión.

El cuerpo colegiado ha criticado que esta propuesta de medición no cumple con las obligaciones asumidas por el Estado argentino desde un enfoque de derechos humanos, pues no se centra en monitorear el

cumplimiento de los derechos humanos de las personas que habitan la cuenca.¹¹ Por otra parte, más allá de la información producida y publicada en el sitio web de ACUMAR, la Corte le ha solicitado con cierta periodicidad informes que den cuenta del cumplimiento de los objetivos de la sentencia. De alguna manera, esto podría significar una suerte de desfase entre lo ordenado por la Corte en términos de producción de información y la forma de ejecutarlo por parte de ACUMAR.

Hasta el momento, ACUMAR no ha considerado la utilización de la novedosa herramienta que permite reforzar las vías de exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y que la Argentina se encuentra ya utilizando, a través de los indicadores de progreso para sus informes nacionales correspondientes al Protocolo de San Salvador.¹²

En primer lugar, sirve como herramienta de medición de la satisfacción progresiva de los DESC, debido a que incluyen obligaciones de acción para los Estados con metas y resultados por alcanzar.¹³ En segundo lugar, sirven como herramienta para la autoevaluación del Estado respecto del cumplimiento de los estándares internacionales a nivel interno y, por último, como mecanismo de monitoreo del cumplimiento de compromisos internacionales por parte de los órganos internacionales de supervisión de tratados. Asimismo, los indicadores constituyen un nuevo mecanismo de monitoreo del desempeño de las políticas públicas implementadas —o su

11. Escrito presentado en el Expte. C.MA-R N° 201/05 (medición del cumplimiento de los objetivos del fallo). Disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=30696&pagN=1>

12. Los informes de monitoreo del Protocolo de San Salvador se encuentran disponibles en <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>. A la fecha, la Argentina solo ha informado respecto de sus obligaciones en materia de derecho a la salud, seguridad social y educación, pero se encuentra en mora respecto de su obligación de presentar informes sobre la totalidad de derechos, entre ellos, no ha informado sobre el derecho al medio ambiente sano.

13. Esta particularidad los diferencia de los indicadores sociales, ya que estos identifican —y cuantifican— un fenómeno en sí mismo y sobre ello establecen escalas, comportamientos, índices y variables del fenómeno, con algunas interrelaciones entre las áreas que consideran (educación, salud, trabajo, bienestar), mientras que los indicadores de derechos humanos conceptualmente parten del principio de interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos por lo que no solo cuantifican, sino también califican la conducta de los Estados y establecen interrelaciones en los avances en la satisfacción de los DESC en relación con los derechos civiles y políticos (Pautassi, 2013).

10. Al respecto se han definido cuatro tipos de indicadores: estructurales, de proceso, de resultados, de señales de progreso cualitativas. Tanto las Naciones Unidas (OACNUDH, 2012) como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, SIDH (CIDH, 2008 y GTPSS, 2015 y 2018) han adoptado este esquema, la diferencia es que el SIDH ha incluido también los cualitativos y las Naciones Unidas todavía no. En el caso de la región, los indicadores de progreso fueron aprobados por la Asamblea General de la OEA como parte del sistema de informes periódicos de cumplimiento del Protocolo de San Salvador, y por su parte, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana de Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará también ha adoptado los indicadores de progreso en sus informes (MESECVI, 2015).

falta— con miras a satisfacer los derechos de las personas afectadas por esa política.¹⁴

Estas obligaciones se vinculan a su vez con una condición fundamental para la utilización de indicadores, como metodología para la supervisión del cumplimiento de derechos humanos, que es la producción de información. Y esta disponibilidad de información, que incluye el estándar de producción y difusión de la información pública, requiere a su vez de esfuerzos de los Estados por generar las fuentes de información que van a permitir construir los indicadores, ya que forman parte de una obligación de informar que tiene el Estado, tanto a requerimiento de sus ciudadanos y ciudadanas, como ante los órganos internacionales competentes para evaluar informes periódicos. Es decir, se constituye en una obligación positiva para el Estado, la que va a ser analizada a su vez como una categoría transversal de cumplimiento de derechos (Pautassi, 2013). De allí es que se destaca que este aspecto central no fue observado por ACUMAR.

Uno de los principales efectos del monitoreo en curso del Protocolo de San Salvador a partir de indicadores de progreso es haber puesto en agenda que el monitoreo internacional, la rendición de cuentas y el contralor ciudadano por sí solos no son suficientes para alcanzar la transformación en materia de lógicas de diseño e implementación de las políticas públicas estatales, sino que se requiere una efectiva transformación para lograr la incorporación del enfoque de derechos (Pautassi, 2013). A su vez, estos indicadores deben ser complementados con señales de progreso cualitativas que remitan al análisis de la calidad de vida de la población y al impacto de las medidas en su bienestar (Balardini y Royo, 2012). De allí la relevancia que esta experiencia tiene para el sistema de indicadores para el monitoreo del cumplimiento de obligaciones en la Cuenca Matanza-Riachuelo.

14. Los indicadores se organizan bajo tres categorías conceptuales (GTPSS, 2015): a) recepción del derecho; b) contexto financiero y compromiso presupuestario; c) capacidades estatales o institucionales. Estas categorías se complementan a su vez, en el marco del mecanismo de indicadores de progreso, con ejes transversales de principios comunes a todos los derechos del Protocolo, que buscan identificar si están dadas las condiciones para acceder efectivamente a los derechos sociales: i) Igualdad y no discriminación; ii) Acceso a la justicia; iii) Acceso a la información, y participación política.

3. Selección de indicadores e índices del sistema de ACUMAR y criterios de evaluación

En primer lugar, se sintetizó la relación entre las mandas judiciales, los indicadores y los derechos humanos en juego. El sistema de medición debería seguir esta correlación lógica y avanzar en mejorar la operacionalización de cada una de las mandas. Esto es, definir qué elementos son necesarios medir para poder estimar el nivel de cumplimiento (ver Tabla N° 1).

A partir de esta selección, se realizó un análisis estructural de una selección de los indicadores propuestos por ACUMAR, a partir de una serie de criterios teóricos y metodológicos, recurriendo a la normativa, resoluciones y documentos de la causa, así como también al material disponible en la web de ACUMAR.¹⁵ Los criterios de evaluación para el análisis particular de los indicadores fueron los siguientes:

1. Relación manda-indicador desde un enfoque de derechos.
2. El alcance de cada uno de los indicadores según los principios propuestos por ACUMAR en el PISA del 2010:¹⁶
 - Responsabilidad. El responsable de la información es el organismo con competencia en la misma.
 - Relevancia. Debe ser útil en la perspectiva de las necesidades de conocimiento a las cuales responde.
 - Rigor conceptual. El elemento al que se refiere el dato debe estar definido con claridad y precisión, de manera que se evite el riesgo de duda o interpretaciones ambiguas.

15. En particular, para el informe se centró el análisis en un nivel teórico que refiere a los fundamentos conceptuales del Sistema Socioambiental Jerarquizado y de los componentes de las variables que conforman los indicadores propuestos por ACUMAR. En el nivel metodológico, se consideraron dos subniveles: 1) Sistémico, que refiere al sistema de indicadores, para dar cuenta del funcionamiento del Sistema Socioambiental y del flujo de materia/energía; 2) Componentes, que refiere a los aspectos de las fuentes de los datos, periodicidad de las mediciones, disponibilidad, adecuación del indicador a los objetivos de ACUMAR, unidades de análisis y escala.

16. PISA 2010, pp. 68-69.

Tabla N° 1

Manda	Indicadores relacionados ACUMAR	Derecho vinculado
1. Puesta en marcha de un programa de información pública.	Indicador 18: Respuestas a requerimientos de información pública ambiental.	Acceso a la información.
2. Cesación de la contaminación de origen industrial.	Indicador 20: Agentes contaminantes identificados y adecuados. Indicador 21: Establecimientos de seguimiento particular identificados y adecuados. Indicador 22: Establecimientos de Seguimiento Particular Identificados y Adecuados en el polígono Dock Sud CMR.	Derecho al medio ambiente sano. Derecho al agua segura, derecho al nivel de vida adecuado.
3. Saneamiento de basurales.	Indicador 24: Basurales remanentes de la línea de base, por tipología.	Derecho al medio ambiente sano, derecho al agua segura, derecho a la vivienda, derecho al nivel de vida adecuado.
4. Limpieza de las márgenes del río.	Indicador 2: Índice de Calidad de Agua Superficial (ICA-Sup). Indicador 5: Control del oxígeno disuelto en agua superficial por subcuenca. Indicador 6: Cumplimiento de uso en calidad de agua superficial por subcuenca. Indicador 7: Evolución de la concentración de nitratos en aguas subterráneas de la CMR. Indicador 17: Construcción del camino de sirga. Indicador 23: Estado del mantenimiento de los márgenes.	Derecho al medio ambiente sano.
5. Expansión de la red de agua potable.	Indicador 13: Población incorporada al área con servicio de red cloacal. Indicador 15: Remoción media de DBO (Demanda Biológica de Oxígeno) en plantas de tratamiento cloacal.	Derecho al medio ambiente sano, derecho a agua segura, derecho a la vivienda.
6. Extensión del sistema de desagües pluviales.	Indicador 13: Población incorporada al área con servicio de red cloacal.	Derecho al medio ambiente sano, derecho al agua segura, derecho a la vivienda.
7. Saneamiento local.	Indicador 2: Índice de calidad de agua superficial (ICA-Sup). Indicador 5: Control del oxígeno disuelto en agua superficial por subcuenca. Indicador 6: Cumplimiento de uso en calidad de agua superficial por subcuenca. Indicador 7: Evolución de la concentración de nitratos en aguas subterráneas de la CMR. Indicador 8: Cumplimiento de calidad de aire. Indicador 9: Población expuesta a contaminantes ambientales en la zona. Indicador 13: Población incorporada al área con servicio de red cloacal. Indicador 14: Población incorporada al área con servicio de agua potable.	Derecho al medio ambiente sano.
8. Plan sanitario de emergencia.	Indicador 10: Variación del promedio de plumbemias. Indicador 11: Esperanza de vida por grupo de edad y sexo. Indicador 12: Acceso a la atención sanitaria de personas con enfermedades ambientales. Indicador 13: Población incorporada al área con servicio de red cloacal. Indicador 14: Población incorporada al área con servicio de agua potable.	Derecho a la salud.
9. Relocalización de villas y asentamientos precarios (manda incorporada posteriormente).	Indicador 13: Población incorporada al área con servicio de red cloacal. Indicador 14: Población incorporada al área con servicio de agua potable. Indicador 16: Soluciones habitacionales en relación con el Plan de Viviendas de 2010. Indicador 17: Construcción del camino de sirga.	Derecho a la vivienda.

Índices transversales a todas las mandas

Indicador 1: Índice de Calidad de Vida (ICV)
Indicador 3: Índice de Territorialidad Informal
Indicador 4: Índice de Desarrollo Humano (IDH)

- **Confiabilidad.** Debe medir con precisión el aspecto de la realidad al que se refiere. La confiabilidad admite márgenes de error, estos deben ser explícitos para los usuarios.
- **Oportunidad.** Debe transcurrir el menor tiempo posible entre la captación de los datos y el momento en que el usuario dispone de la información resultante.
- **Accesibilidad.** Los datos adquieren su utilidad cuando se hace uso de ellos. Deben estar al alcance de todos los usuarios, lo que incluye a los metadatos correspondientes.
- **Comparabilidad.** La información para elaborar los indicadores debe responder a las mismas definiciones, criterios de levantamiento y clasificación a través del tiempo.
- **Suficiencia.** La información debe facilitar el conocimiento detallado de la realidad en sus distintas dimensiones de comportamiento: temporal, espacial y de la interrelación entre fenómenos distintos.
- **Facilidad de consulta.** Las formas de presentación de la información deben propiciar la sencillez en el manejo e interpretación de los datos.

Además, se tuvo en cuenta la explicitación de definiciones, fuentes de información y definición de las variables en la constitución de los indicadores; las referencias a las fuentes de los datos, periodicidad de las mediciones, disponibilidad, adecuación del indicador a los objetivos de ACUMAR, unidades de análisis y escala; calidad de los productos de salida presentados por ACUMAR asociados a cada indicador y su relación con lo propuesto en su descripción (contenidos en los anexos). Finalmente se evaluó la articulación del indicador en un subsistema del Sistema Socioambiental Jerarquizado, incluida su factibilidad.

4. Principales resultados del análisis de los indicadores socioambientales

A nivel teórico, se observó lo siguiente:

- Existe una adecuación entre el Sistema Socioambiental Jerarquizado y el concepto de

Sistema Socio Ecológico Jerarquizado (SSEJ), basado en el Modelo Socio Ecológico de CEPAL.

- Sin embargo, respecto a la concepción de *territorio* no hay una definición explícita y se observan incoherencias entre diferentes indicadores. Esto puede revertirse con definiciones a nivel programático. Podría tomarse la cuenca como unidad analítica basada en la territorialidad. Esto es coherente con el modelo ecológico-sistémico, a la vez que nos sirve para tener un anclaje territorial (aire-tierra-agua) para la evaluación de la población. De esta manera, se vincula el eje social con los otros. A través de la Unidad Cuenca MR, es posible evaluar el modelo de manera integral y su dinámica, a partir de la evolución en el tiempo, los indicadores deberían mostrar el grado de cambio.
- Por otra parte, no existen conceptualizaciones acerca de *lo social*. Se vincula lo social a lo demográfico, según un criterio generalizador y homogeneizante, lo cual deja de lado la diversidad económica, de género, de trayectoria de vida, sociocultural/étnica, territorial y ambiental; y las relaciones intergeneracionales, a lo largo de la extensión de la CMR.
- Además, según PISA 2016, el modelo está vinculado al desarrollo sustentable. Sin embargo, se observan diversas aplicaciones respecto de la conservación, uso y acciones sobre el ambiente que plantean incoherencias teóricas, considerando de manera confusa al desarrollo sostenible y al sustentable.
- Si bien adhieren a un SSEJ, los indicadores no están dentro de una conceptualización ecológica, evalúan aspectos aislados que no pueden aportar de manera efectiva a la política pública. A nivel metodológico, se observó que los indicadores, en su mayor parte, resultaban insuficientes para responder a los objetivos estratégicos, metas intermedias y finales establecidas en el Plan que se propone ACUMAR en los PISA. A saber:
- Los indicadores plantean un *problema con la unidad de análisis*: la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CMR). La cuenca como

sistema debería aportar un criterio que instruya acerca de las dimensiones analíticas para evaluar el territorio y a los subsistemas como un todo, incluido los mismos ejes espaciales. Pero en el caso de los subsistemas, estos quedan excluidos de una evaluación con criterio territorial. Tampoco se advierte una evaluación que incluya la esfera social / relación con el uso de suelo y su articulación teórico-metodológica con la herramienta del Sistema de Información Geográfica (SIG).

- *Problemas de escala:* hay indicadores que deberían tomarse a mayor o menor escala que la propuesta, según sugerencia de la bibliografía sugerida. Por ejemplo, hay indicadores que toman la totalidad de la cuenca y no observan su variabilidad en los diferentes sectores de la cuenca (alta, media, baja; subcuencas). En otros casos (por ej.: PBG, Esperanza de vida), la escala jurisdiccional o de la cuenca se invalida al considerarse indicadores que solo pueden utilizarse en una escala provincial y hasta nacional.
- *Problemas con las bases de datos:* las fuentes son secundarias en la mayoría de los casos, esto puede suponer una actualización inoportuna del indicador en la periodicidad que se propone.
- *Problemas de periodicidad:* no se reúnen los datos con la periodicidad propuesta en las fichas metodológicas de cada indicador, no da cuenta de la evolución de los avances en el saneamiento (ej.: datos obtenidos a partir de los censos cada diez años).
- *Problemas en la presentación de los resultados:* la ficha de los indicadores presenta un formato de *output* de resultados, sin embargo, en los anexos se presentan de forma irregular. Por ejemplo: datos acumulados de un período, cuando se pretende observar la evolución periódica de una variable; falta de información en los gráficos y tablas: no contienen un número de muestras o el tamaño de la población; los períodos considerados no son comparables, en ocasiones son demasiado extensos en el tiempo. Además, se manejan distintas escalas, hay barrios y jurisdicciones en el mismo gráfico.

- *Problemas en la definición de las variables:* la importancia de delimitar el alcance teórico de los conceptos del modelo Sistema Socioecológico Jerarquizado (SSEJ), de modo de definir con precisión conceptual a las variables. Así como las definiciones operacionales o conjunto de instrucciones sobre cómo se miden esas variables y su grado de dependencia.
- *Problemas en la ponderación de las variables:* en aquellos indicadores complejos, donde se consideran distintas variables y se les asigna diferente ponderación, no está claro el criterio por el cual esa ponderación es realizada. Ej.: ¿Por qué se pondera más hacimiento que educación? (Ej.: Índice de Calidad de Vida).

5. Recomendaciones emitidas en el "Informe sobre el sistema de indicadores de ACUMAR"

A partir del análisis del sistema de indicadores propuesto por ACUMAR, se han detectado inconsistencias en el sistema de indicadores propuesto en un doble nivel:

1. Por un lado, en la relación entre mandatos e indicadores. El diseño y las justificaciones teórico-metodológicas del sistema se concentran en mostrar la complejidad de la CMR y ubican como unidad de análisis el desarrollo sostenible de la CMR, pero no abordan cabalmente cómo este sistema es adecuado para producir información sobre el cumplimiento de un mandato judicial. Al respecto, se incluyen para cada indicador analizado conclusiones y recomendaciones puntuales para ser consideradas.

En este sentido, en los 12 años desde la sentencia de la CSJN, ACUMAR ha producido un importante volumen de material vinculado a justificar la complejidad de la medición del desarrollo sostenible en la CMR, a partir de la caracterización de la cuenca como un sistema complejo, y sus repercusiones en la elaboración de un sistema de medición. De la evaluación aquí realizada, consideramos que un problema inicial tuvo que ver con no aplicar una lógica jurídica al sistema de medición por implementar. Esto tuvo como consecuencia más visible que el sistema no operacionaliza las mandatos judiciales, sino que los integra a la lógica de sistemas y

subsistemas, diluyendo las acciones concretas desde la política pública para poder dar cuenta del cumplimiento de cada uno de los puntos establecidos por la Corte. En consecuencia, la recomendación central es precisamente dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal y por ello es central una redefinición del sistema de indicadores, el que debe incorporar de manera transversal un enfoque de derechos humanos.

De esta manera, y a partir del análisis realizado, formulamos las siguientes recomendaciones, para explicitar cabalmente en el sistema la relación entre mandas e indicadores; esto es, operacionalizar las mandas judiciales para dar cuenta de lo siguiente:

- Qué acciones son necesarias para dar cumplimiento a la manda.
- Incorporar un enfoque de derechos a partir de la adopción de indicadores de progreso y señales de progreso cualitativas, en consonancia con las obligaciones que debe cumplir el Estado en cumplimiento de las obligaciones internacionales ratificadas en los principales instrumentos de derechos humanos.
- Cuál es la relación entre esas acciones y los indicadores propuestos en el sistema. Realizar una evaluación comprensiva que admita qué elementos se miden y cuáles no.
- Ajustar el sistema de indicadores en función de los elementos que quedaron por fuera.
- Implementar una herramienta de monitoreo que pueda establecer "niveles de cumplimiento" de cada una de esas acciones. Para ello, incorporar mediciones de proceso y resultado, tal como establece la metodología de los indicadores de DDHH.
- Unificar los criterios para la utilización de fuentes, la publicidad y publicación de los datos. Actualmente existe una dispersión importante que complejiza la tarea de seguimiento. Puede ser recomendable la implementación de un repositorio o base de datos que concentre las diferentes fuentes que corresponden a cada indicador.
- Explicitar la evolución espacio-temporal del indicador, a la escala que corresponda en cada

caso, para que todo ciudadano pueda acceder a esa información.

2. Por otro lado, y de manera simultánea a la evaluación del sistema de indicadores ACUMAR, se llevó a cabo también un análisis de la Resolución Presidencial ACUMAR N° 46/2017. A partir del cual, se derivaron una serie de recomendaciones que versan sobre diversos aspectos, a saber:

- Puesto que la recomposición ambiental del sistema es una necesidad inmediata, se propuso acortar los plazos previstos, considerando la partición de la cuenca en subcuencas de diferente calidad, y que la zona de la cuenca alta ya se encuentra cumpliendo en buena parte el objetivo propuesto. Es más, podría considerarse un diagrama de aplicación diferenciado para cada una de estas, considerando plazos más cortos y eventualmente prorrogables.
- Se realizó un análisis crítico de la cuarta categoría de calidad citada (Uso IV, Apta para actividades recreativas pasivas) y si bien se entiende que dado el grado de deterioro de la cuenca es necesario encontrar objetivos factibles de alcanzar para las primeras etapas —que fundamenten la realización de diversas obras de recolección y tratamiento de diversos tipos de vuelcos— resulta necesario definir de modo inequívoco esta categoría y los parámetros que la caracterizan.
- Se propuso realizar una categorización de los tipos de establecimientos productivos presentes en la cuenca, de modo de poder enfocar con particular atención los parámetros asociados con las características específicas de los efluentes en cada caso, incluso estableciendo límites de vertidos específicos para cada tipo de actividad o industria, con el fin de alcanzar los límites más estrictos que pueden ser viables económicamente para cada una, como se aplica, por ejemplo, en la legislación norteamericana. Finalmente, fueron señaladas algunas discrepancias con los límites dispuestos para algunos parámetros como fósforo y nitrógeno, requiriendo valores menores, y de los

coliformes fecales, de manera de incluir a toda la cuenca.

- Se recomendó evaluar la toxicidad creciente en la CMR, ya que la magnitud de sustancias tóxicas descargadas en la cuenca ha sido tan alta que se ha visto disminuida drásticamente la mayor parte de la capacidad de autodepuración. La toxicidad es una de las principales responsables de la reducción de las poblaciones naturales y de la biodiversidad en estos sitios, conduciendo a la destrucción del ecosistema asociado a ese cuerpo de agua y, por ende, afectando a la salud de la población. Se presentó una estrategia complementaria para la evaluación de la calidad en sus distintos niveles, consistente en la incorporación de estudios ecotoxicológicos, incluso como respuesta específica para el reconocimiento de la potencial afectación de los organismos acuáticos presentes.¹⁷
- Finalmente —y como criterio general— se propuso que exista permanentemente una vinculación entre el grado de contaminación en la cuenca y las dimensiones sociales asociadas, por ejemplo, tener siempre presente los aspectos relacionados con el ordenamiento territorial y la salud poblacional.

En conclusión, tal como fue señalado al inicio, ACUMAR realizó una elección inicial del sistema de indicadores, que complejizó la tarea y no le permitió cumplir con el mandato de medición recibido en la sentencia. De allí que resulta fundamental que la Autoridad de la

Cuenca, así como también las tres jurisdicciones involucradas en la causa, cumplan con los objetivos fijados por la CSJN, a saber: i) la mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca; ii) la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelo), y iii) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. Este es uno de los presupuestos centrales que debe, en el marco del respeto de los derechos humanos en su integralidad, guiar el proceso de cumplimiento de la sentencia de la causa "Mendoza".

17. De mínima, no se deberían autorizar vuelcos cuya toxicidad supere el límite a partir del cual los organismos no puedan vivir en el sistema acuático evaluado. A tal fin se aportaron experiencias realizadas por investigadores del CONICET, incluidas muchas sobre nuestras cuencas hídricas desde hace más de 25 años, en total coincidencia con el criterio aplicado por la EPA para efluentes industriales desde 1991. Los estudios ecotoxicológicos recomendados son científicamente aprobados, rápidos para realizar, económicos y comprensibles para todos, expertos y legos. Una ventaja fundamental frente a otras herramientas de gestión es que, independientemente de la complejidad química del vuelco o del propio cuerpo de agua que lo recibe, si es una sustancia o muchas, o si esta mezcla va cambiando en cuanto a su composición en el tiempo. En otras palabras, la metodología permite evaluar si hay o no un efecto adverso. La información ecotoxicológica propuesta también permite a la sociedad comprender con un solo parámetro cuál es la realidad global de la CMR y cómo se está modificando en el tiempo.

Fuentes analizadas

- Informes ACUMAR dic. de 2017 / sep. de 2018
- PISA 2010 y PISA 2016
- Fichas de indicadores ACUMAR
- Anexos de indicadores ACUMAR (Dic. de 2018)
- Modelo metodológico del sistema de indicadores ACUMAR

Bibliografía

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN), "Informe de la Auditoría de Gestión Ambiental. Proyecto SICA S00107". Buenos Aires, 2018. Disponible en https://www.agn.gov.ar/files/informes/informe_063_2019.pdf

BALARDINI, Lorena y ROYO, Laura, "La exigibilidad del derecho a la vivienda y el uso de indicadores para su monitoreo. Las relocalizaciones en la Cuenca Matanza-Riachuelo", en PAUTASSI, Laura y GAMALLO, Gustavo, (directores), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina 2003-2009*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2012, pp. 71-114.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales", OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14 rev. 1

COURTIS, Christian, "Apuntes sobre la elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales", en ARCIDIÁCONO, Pilar; ESPEJO YAKSIC, Nicolás y RODRÍGUEZ GARAVITO, César (Comp.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Siglo del Hombre Editores, Colombia, 2010.

GASPARINI, Leonardo; CICOWIEZ, Martín y SOSA ESCUDERO, Walter, *Pobreza y desigualdad en América Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones*, Editorial Temas, Buenos Aires, 2013.

GTPSS-OEA, *Guía para la elaboración y presentación de indicadores de progreso para el Protocolo de San Salvador*, Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, Washington D.C., 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sedi/dis/protocolo-ssv/>

GTPSS-OEA, *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador*, Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, Washington D.C., 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sedi/dis/protocolo-ssv/>

HERKOVITS, Jorge, *Ecotoxicología: Una decisión necesaria para el manejo sustentable de cuencas hídricas*, Ingeniería Sanitaria y Ambiental 125, Buenos Aires, 2015, pp. 25-35.

MESECVI, *Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará*, Comisión Interamericana de Derecho Humanos, Washington, 2015.

NACIONES UNIDAS, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*. Ginebra y Nueva York, 2012. OACNUDH HR/PUB/12/5. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf.

OZSLAK, Oscar, *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Humanitas-CEDES, Buenos Aires, 1991.

PAUTASSI, Laura, "Monitoreo del acceso a la información desde los indicadores de derechos humanos", en *Sur*, Revista Internacional de Derechos Humanos, Red Universitaria de Derechos Humanos, Vol. 10, N° 18, San Pablo, Brasil, diciembre de 2013, pp. 56-77. Disponible en: <http://www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/18/04.pdf>

PAUTASSI, Laura, "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición", en ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura (Ed.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Ed. Del Puerto, Buenos Aires, 2010.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Naciones Unidas, Buenos Aires, 2013.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Naciones Unidas, Buenos Aires, 2017.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana, *Cortes y cambio constitucional. Como la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado*, Dejusticia, Bogotá, Colombia, 2010.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo y SÁNCHEZ, Nelson Camilo, "Juzgar y medir. El uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional Colombiana", en: ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura (Comp.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 2010, pp. 295-328.

Políticas habitacionales y de suelo desde un enfoque de derechos humanos: reflexiones a partir del Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza-Riachuelo

Melinda Lis Maldonado

Abogada (UCSF), Especialista en Derecho Urbanístico, Inmobiliario y de la Construcción (UNR) y en Políticas de Suelo (LILP). Doctoranda en Estudios Urbanos (UNGS). Docente del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Correo electrónico: melindalis@gmail.com

El objetivo de este artículo es poner en diálogo los derechos humanos y las políticas de suelo en la Cuenca Matanza-Riachuelo en los aspectos que presentan mayores desafíos. Estos se presentan en relación con tres principios consagrados en el Protocolo de Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios, aprobado por ACUMAR: disponibilidad y compromiso de recursos financieros, la sustentabilidad económica de la vivienda, la protección de la población de futuros desplazamientos.

Introducción

El objetivo de este artículo es aportar algunas dimensiones de análisis que pongan en diálogo los derechos humanos con las políticas habitacionales y de suelo en procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza-Riachuelo en el marco de la causa "Mendoza".

Estas reflexiones se realizarán a partir del Protocolo de Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios (en adelante, el Protocolo), que fue aprobado por ACUMAR (Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo).¹

Se propone reflexionar a partir de tres principios, considerando que estos plantean los mayores desafíos actualmente: 1) la sustentabilidad económica de la vivienda, 2) la protección de la población de futuros desplazamientos, 3) y la disponibilidad y compromiso de recursos financieros.

Este documento se estructura en tres partes. La primera parte contiene un breve relato sobre el Protocolo y en ella se hace hincapié en su necesidad y en algunos aspectos, como el instrumento jurídico. La segunda se centra en el análisis de estas cuatro dimensiones propuestas y la tercera realiza unas consideraciones finales.

El Protocolo como norma necesaria para la Cuenca Matanza-Riachuelo

Las políticas y acciones en relación con las villas y asentamientos precarios no surgen con claridad en el fallo "Mendoza" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de 2008. En efecto, a pesar de que la CSJN obliga a los condenados a cumplir un programa que persiga como uno de sus objetivos la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, este no incluye a "las villas y asentamientos precarios" como una línea de acción específica.

Pero, con posterioridad a esta sentencia, se comienzan a delinear algunas políticas y acciones sobre esta

temática a partir de distintos procesos que se interrelacionan. Entre estos, tres resultan relevantes destacar.²

El primero es la elaboración del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (2009-2010) exigido por la Corte, en el que se identifica como línea de acción específica a la "urbanización de villas y asentamientos precarios" (punto 5.8). El segundo es el proceso de planificación que deriva en la firma del "Convenio Marco de Villas y Asentamientos Precarios en riesgo ambiental en la Cuenca Matanza-Riachuelo segunda y última etapa" y sus acuerdos generales, a fines de 2010, pero estableciendo un cupo limitado de 17.771 soluciones habitacionales entre algunas jurisdicciones de la cuenca.³ Ambos instrumentos contemplan tanto procesos de relocalización como soluciones *in situ*.

El tercer proceso es el que da inicio a la ejecución de la sentencia a cargo del Juzgado de Ejecución de Primera Instancia de Quilmes (desde 2009), que reduce el enfoque de las políticas habitacionales en la cuenca al priorizar las relocalizaciones de villas y asentamientos desde las márgenes del Riachuelo. Esto ocurre como consecuencia de la fuerza que adquiere en la ejecución de la causa la implementación del objetivo "limpieza de márgenes" a partir de una figura que el juez de Quilmes trae a las riberas del cauce principal del Riachuelo: el camino de sirga.⁴ Esta institución que impone una restricción de 35 metros desde la línea de ribera es utilizada en la causa como un mecanismo para liberar las márgenes de todo "obstáculo", entre ellos, las villas y asentamientos precarios, y así implementar un proyecto urbano ambiental sobre las márgenes.

Por eso, a pesar de las amplias posibilidades "formales" de acción del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) y del Convenio Marco, la implementación de la política habitacional en la cuenca queda limitada. En la

1. ACUMAR, *Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza-Riachuelo*, Resolución Presidencia de ACUMAR N° 420-E/2017, Buenos Aires, 22/12/2017.

2. De acuerdo con el texto de MALDONADO, Melinda, "Protocolo de Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización en Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza-Riachuelo (Argentina): algunos apuntes desde la productividad jurídica de los conflictos", en CORDERO, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano (Dirs.), *Estudios sobre la regularización urbana y registral en Iberoamérica*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 113 y 114.

3. Seis municipios de 14 no tienen asegurados fondos para la implementación de proyectos de vivienda en el Convenio Marco.

4. Res. N° 7-7-2009 del Juzgado de Primera Instancia de Quilmes, en el Expte. "ACUMAR S/Ejecución de sentencia".

olica

TO AMBIEN

HUELO



Oswaldo De Marco en la Audiencia Pública de ACUMAR del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, 2016



Vecinos en la Audiencia Pública de ACUMAR del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, 2016

FOTO: MPD CABA



Horacio Corti, Defensor General de la CABA, en Audiencia Pública de ACUMAR, 2016

FOTO: MPD CABA

práctica, la construcción de viviendas nuevas y las relocalizaciones masivas de la población de las márgenes del Riachuelo son las políticas prioritarias. En ambos instrumentos, el camino de sirga, un criterio técnico que no se vincula necesariamente con el riesgo ambiental, se "cuela" como un criterio de relocalización de la población de las villas y asentamientos, reduciendo las posibilidades de políticas de reurbanización.

Estos procesos comienzan a estructurar la política habitacional en la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) y la ejecución de esta con procedimientos que se impulsaron con escaso o nulo enfoque de derechos humanos. Del análisis documental de las resoluciones judiciales, puede advertirse que el enfoque de derechos humanos estaba ausente en la primera etapa de ejecución de la sentencia y fue ingresando paulatinamente en la segunda etapa. La necesidad de cumplir con los plazos exigidos fijados por el Juzgado de Ejecución, el temor ante la imposición de multas a los funcionarios públicos y la falta de un abordaje institucional de derechos humanos en los distintos organismos públicos involucrados, entre otros factores, agravaron esta situación.

A partir de estas violaciones a los derechos humanos y de la actuación de los actores clave como los defensores públicos y del Cuerpo Colegiado, el lenguaje de derechos humanos fue permeando en estos procesos. Las principales demandas se vinculaban a garantizar el derecho a una vivienda adecuada, a la participación e información en estos procesos y a evitar desalojos forzosos.

Desde una perspectiva de productividad de los conflictos, se iba produciendo una "actualización local del derecho"⁵ entendida como "la activación de una norma

jurídica existente", un pasaje del "estado virtual al estado real"⁶ o un "anclaje" en un contexto espacio-temporal concreto en términos de Giddens.⁷ En el caso, lo que se activaron fueron distintas normas internacionales y nacionales sobre derechos humanos en procesos de desplazamientos involuntarios y, particularmente, aquellas vinculadas al derecho a una vivienda adecuada.⁸

Pero esas normas "distantes en el tiempo y espacio respecto de la experiencia cotidiana que se traen al caso concreto", usando las palabras de Azuela y Mussetta (2009: 6), provienen de distintos instrumentos jurídicos y requieren una mayor precisión para la realidad de la cuenca y un cuerpo jurídico unificado. Todo esto fue estableciendo la necesidad de una norma que sistematizara esas reglas, completara las que fueran necesarias y se adaptara a las características de los procesos sociales en la cuenca (Maldonado, 2019).

Los aspectos identificados anteriormente justificaban la necesidad de tener una norma jurídica específica. A partir de esta necesidad y del proyecto comprometido por ACUMAR en la actualización del PISA 2016, desde este organismo se impulsa la redacción de un Protocolo específico que concluye en la aprobación de una norma por ACUMAR.

El Protocolo es una respuesta jurídica e institucional ante la falta de reglas y procedimientos claros de abordaje de procesos de relocalizaciones y reurbanizaciones de villas y asentamientos precarios en la cuenca. Este intenta recoger las principales preocupaciones manifestadas por esos actores clave, y con ello, evitar prácticas que involucren violaciones de derechos humanos.

Así, con la aprobación del Protocolo, hay una creación normativa, entendido como un proceso más amplio de juridificación de los conflictos (Azuela, 2006). Las expectativas de los actores a partir de las demandas de un enfoque de derechos en estos procesos se convierten en enunciados jurídicos que rigen para toda la cuenca.

En el marco de esta publicación, es significativo detallar algunos aspectos sobre el proceso de redacción del Protocolo y sobre su contenido.

5. MELÉ, Patrice, "Introduction: conflits, territoires et action publique", en MELÉ, Patrice; LARRUE, Corinne y ROSEMERG, Muriel (Coord.), *Conflits et territoires*, Presses universitaires François-Rabelais, Maison des sciences dell'homme, Tours, 2006, pp. 13-32.

MELÉ, Patrice, "Lutter contre les bruits de la ville, mobilisation du droit et production d'ordres locaux". en BOURDIN, Alain; LEFEUVRE, Marie-Pierre y MELÉ, Patrice (Dir.), *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Descartes et cie, Paris, 2006, pp. 207-242.

AZUELA, Antonio y MUSSETTA, Paula, "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México", en *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes*, Nº 16, Año 1, Buenos Aires, 2009, pp. 191-215.

AZUELA, Antonio; MELÉ, Patrice y UGALDE, Vicente, *Conflits de proximité et rapport(s) au(x) droit(s)*, Vol. 6, Nº 1, marzo de 2015. Disponible en: <http://journals.openedition.org/developpementdurable/1078:7>. [Fecha de última consulta: el 29 de abril de 2018].

6. MELÉ, 2006, *op. cit.*, p. 37, y AZUELA, UGALDE y MELÉ, *op. cit.*, p. 29.

7. GIDDENS, Anthony, *Las consecuencias de la Modernidad*, Editorial Alianza, Madrid, 1994, p. 85.

8. MALDONADO, Melinda Lis, *op. cit.*, 2019.

El primero, es que el Protocolo es el resultado de un proceso de involucramiento de actores que fueron convocados en distintas instancias. Entre ellos, fueron fundamentales los aportes de quienes conocen de cerca las tensiones y microconflictos que se suscitan en la ejecución de la sentencia en el territorio de la cuenca, como los equipos de la Defensoría General de la Nación y del Ministerio Público de la Defensa de CABA, los referentes comunitarios de distintos barrios afectados y las jurisdicciones locales. Estos actores fueron fundamentales para llenar de contenido el borrador preliminar del Protocolo. Asimismo, se consultó a otros actores que pudieron realizar aportes desde sus campos de acción y de conocimiento.⁹ Con posterioridad, este documento fue sometido a una audiencia pública y luego fue ajustado y revisado para ser aprobado como texto definitivo y publicado en el Boletín Oficial en diciembre de 2017.

Pero también debe observarse que el sentido de esta participación trasciende al del mero "involucramiento", y se dirige también a lograr una apropiación y eficacia normativa. Una norma diseñada con la participación de actores que se consideran clave permite, entre otros elementos, la identificación de los problemas y la evaluación de alternativas posibles, como la apropiación social; aspectos que contribuyen al cumplimiento normativo.

El segundo aspecto se refiere a la naturaleza jurídica de este Protocolo. El Protocolo no es una mera guía de actuación. Por el contrario, es una norma jurídica obligatoria que "establece presupuestos mínimos que deben ser implementados por las jurisdicciones involucradas en los procesos de relocalización y reurbanización en la CMR, pudiendo ser complementados con las

normas locales en la materia en caso de ser más favorables para la población" (1.3. Protocolo). Este punto del Protocolo tiene un gran impacto sobre todo en lo que respecta a la verticalidad de esta norma en dos aspectos. El primero es que concede un piso de protección a la población afectada en estos procesos que puede ser ampliada por las jurisdicciones, pero no restringida. El segundo aspecto es que esta norma prevalece sobre las normas locales que restringen esta protección. Por aplicación del principio de jerarquía normativa, y tratándose de una norma administrativa que ACUMAR aprueba sobre la base de sus competencias, en caso de inadecuación de las normas locales a esta, prevalece la norma de ACUMAR.

Es interesante destacar que no solo las jurisdicciones utilizan este Protocolo como un instrumento para abordar estos procesos, sino también cómo este se incorpora en otras normas locales para garantizar su cumplimiento. Un ejemplo de esto es el caso de las tres operatorias específicas referidas al camino de sirga de la Villa 21-24,¹⁰ aprobadas por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC). Estas hacen referencia al Protocolo al explicitar que se rigen por sus normas y tienen por finalidad su cumplimiento.

Desafíos de las políticas habitacionales en la cuenca desde un lenguaje de derechos humanos

Como se mencionó anteriormente, el Protocolo es un instrumento que recoge distintas preocupaciones e intenta evitar ciertas prácticas que importen violaciones de derechos humanos.

Pero también el Protocolo plantea grandes desafíos y preocupaciones hacia el futuro. Entre ellas, hay tres que tocan elementos esenciales de las políticas habitacionales y de suelo. Están expresadas como principios o lineamientos: la sustentabilidad económica de la vivienda, la protección de la población contra futuros desplazamientos, y la disponibilidad y compromiso de recursos financieros.

9. En los considerandos del Protocolo se enuncia: "De este modo, se realizaron talleres, consultas y reuniones con distintos actores clave, entre ellos, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, representantes del Estado Nacional, los municipios de la cuenca, académicos especializados en la materia, referentes comunitarios de distintos barrios afectados, el Equipo Riachuelo de la Defensoría General de la Nación, el Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, las Defensorías del Pueblo, el Centro de Estudios Legales y Sociales, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, entre otros. A su vez, se consideraron específicamente las observaciones efectuadas por el Cuerpo Colegiado, las distintas resoluciones judiciales sobre la temática, las normativas sobre la materia, y los trabajos de investigación y otros documentos relevantes".

10. IVC, 30/10/2018. Acta de Directorio (ACDIR-2018-4939-IVC); IVC, 16/5/2019. Acta de Directorio (ACDIR-2019-5232-GCABA-IVC) e IVC, 23/5/2019. Acta de Directorio (ACDIR-5248-GCABA-IVC).

Disponibilidad y compromiso de recursos financieros

Uno de los elementos cruciales de las políticas habitacionales y de suelo es el financiamiento. El problema es que la planificación de estos aspectos se concentra en identificar los recursos financieros y no en generar nuevos recursos, y menos basados en el suelo. El Protocolo hace referencia a estos dos aspectos.

Por un lado, exige que "la planificación integral debe incluir garantías presupuestarias que permitan la realización de todas las obras y actividades incluidas en cada una de las etapas del proceso de relocalización y reurbanización" (punto 1.17 párrafo primero). En el marco de la causa judicial, hay algunos rubros que tienen un financiamiento específico y están de alguna manera garantizados. Esto tiene que ver con la ejecución del Convenio Marco firmado y con los compromisos allí asumidos. Pero no todas las "necesidades por satisfacer" y los municipios de la cuenca entraron en el Convenio Marco, y muchas de estas necesidades se agudizaron en el transcurso de estos diez años.

Por eso, es fundamental repensar el financiamiento de estas políticas desde otra óptica. El Protocolo lo expresa de esta manera:

Las jurisdicciones deberán gestionar y generar distintas fuentes de financiamiento para estos fines. Para ello resulta fundamental que los recursos obtenidos por la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías generados en otras áreas o de tributos que sancionan la ociosidad del suelo, sean destinados de manera prioritaria al financiamiento de los procesos de relocalización y reurbanización.

No se trata de esperar partidas presupuestarias, sino de generar nuevos recursos. Dentro de las distintas alternativas posibles, existe un conjunto de instrumentos basados en el suelo que podría ser de utilidad, como los que sancionan la ociosidad y los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas.

Los primeros se basan en el incumplimiento de la función social de la propiedad y enfrentan una paradoja urbana: un alto índice de inmuebles urbanos servidos

que se encuentran vacíos, subutilizados o no edificados frente a un alto déficit habitacional en términos cualitativos y cuantitativos. Para movilizar el suelo ocioso, en distintas legislaciones existe un conjunto de mecanismos tributarios (adicionales de impuestos inmobiliarios o de tasas por servicios urbanos) o de adquisición forzosa de inmuebles (expropiación o enajenación forzosa con pagos sancionatorios).

En el ámbito territorial de la Cuenca Matanza-Riachuelo, hay algunos instrumentos regulados que podrían ser de utilidad. Un ejemplo es la declaración de parcelamiento o edificación obligatoria, el tributo inmobiliario progresivo en el tiempo y la expropiación para inmuebles urbanos baldíos o con edificación derruida o paralizada (arts. 84 a 88 del Decreto Ley N° 8912/77 modificados por el art. 64 de la Ley N° 14.449). Estos instrumentos sucesivos tienen como punto de partida una declaración y en caso de no cumplir con las condiciones y plazos determinados se llega a la declaración de utilidad pública del inmueble. La intención es sancionar la retención especulativa del suelo y revertir las condiciones del inmueble. Otro mecanismo es el Fondo Fiduciario Público "Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat" (arts. 37 a 43 de la Ley N° 14.449). Este se nutre fundamentalmente de una contribución especial para lotes vacantes o baldíos del 50% sobre el impuesto inmobiliario (art. 38). Los recursos del fondo permiten financiar proyectos de mejoramiento del hábitat social.¹¹ Durante varios años de funcionamiento de este Fondo, y según los informes de gestión, se ha otorgado financiamiento reembolsable o no reembolsable a diversas organizaciones de microcrédito —gubernamentales y no gubernamentales— con destino a la entrega de microcréditos para mejorar las condiciones de habitabilidad de familias de recursos limitados.¹² Es interesante cómo este mecanismo vincula de una manera muy estrecha esta contradicción de ociosidad de los inmuebles y del déficit habitacional,

11. Específicamente contratación de mano de obra, compra de materiales e insumos para: a) ampliación, refacción, terminación o mejora de la vivienda; b) construcción o terminación de instalaciones internas, incluida la conexión a redes de servicios básicos; c) construcción de redes públicas domiciliarias de servicios básicos.

12. Sobre la base de los informes de Gestión de la Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat (2015-2018).

intentando con los recursos obtenidos de la sanción de aquella financiar proyectos para enfrentar algunos aspectos de este déficit.

Hay un segundo grupo de instrumentos que se basan en argumentos como el enriquecimiento sin causa y en principios de justicia y solidaridad y pretenden recuperar las valorizaciones generadas por las acciones urbanísticas y redistribuirlas justamente. Pueden ser de tipo tributario o tener forma de cargas urbanísticas. Ya sea que lo que se obtenga sea suelo, o dinero, estos mecanismos permiten capturar parte de la valorización generada por acciones urbanísticas como obras públicas y cambios de norma urbana (reclasificación de suelo, usos más rentables, mayor edificabilidad) y redistribuirla socialmente.

En el ámbito de la cuenca, hay dos instrumentos que pueden ser mencionados.

Uno es la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias prevista en la Ley N° 14.449 de la Provincia de Buenos Aires. Se trata de un instrumento de recuperación de plusvalías de implementación local. Puede ser generada por un "hecho, obra, acción o decisión administrativa que permita, en conjunto o individualmente, el incremento del valor del inmueble motivo de la misma, por posibilitar su uso más rentable o por el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen o área edificable".¹³ Si bien la ley provincial reguló los aspectos fundamentales,¹⁴ los municipios por ordenanza deben establecer el porcentaje específico de esta participación. Uno de los aspectos destacables de esta regulación provincial es que en caso de que esta contribución se pague en dinero en efectivo, este debe ser destinado exclusivamente a la construcción o mejoramiento de viviendas o construcción de obras de infraestructura de servicios públicos o de áreas de recreación y equipamientos sociales en sectores de asentamientos o viviendas de población de bajos recursos (art. 49, a).

Asimismo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la Ley N° 6.069, en la que reguló un mecanismo no tributario de recuperación de plusvalías que tiene

como hecho generador un mayor aprovechamiento constructivo por un cambio normativo. Lo recaudado por el pago del "Derecho para el Desarrollo Urbano y el Hábitat Sustentable" se destina en un 94%¹⁵ al financiamiento de obras de infraestructura de transporte y servicios, equipamiento social, espacios públicos, vivienda social, promoción del alquiler social, reurbanización de villas y todas aquellas obras contempladas en los planes de sector, priorizando las zonas de mayor vulnerabilidad social y las de mayor déficit en las siguientes variables: i) proximidad de la red de transporte; ii) calidad de la vivienda; iii) proximidad a espacios verdes, y iv) proximidad a equipamientos de sustentabilidad social.

Resulta de vital importancia que estos instrumentos se implementen para recuperar recursos que puedan ser utilizados para ser redestinados a sectores vulnerables, finalidad que ha sido priorizada en ambos instrumentos.

En todo caso, estos instrumentos pueden ser considerados las obligaciones positivas establecidas en instrumentos internacionales de derechos humanos¹⁶ de utilizar "el máximo de los recursos disponibles" y recurrir a "todos los medios apropiados" para hacer frente a las condiciones en que viven los residentes de los asentamientos informales. La Relatora Especial se refiere a la necesidad de asegurar una presupuestación y asignación de recursos suficientes para satisfacer las necesidades de vivienda de los residentes de los asentamientos informales. En particular, se refiere a un gasto público suficiente por el que deben velar los Estados y a mecanismos fiscales sancionatorios de inmuebles baldíos.¹⁷

Desde la causa judicial, hay algunos rubros que tienen un financiamiento específico, pero los procesos involucran intervenciones más integrales y otros costos no contemplados. De esto, deviene fundamental diseñar y aplicar otros instrumentos no tradicionales de financiamiento urbano. El Protocolo no puede decirles

13. Descripción amplia del art. 47, inc. G de la Ley N° 14.449 de la Provincia de Buenos Aires.

14. Los aspectos regulados por la Ley provincial son: hechos generadores, momento de exigibilidad, formas de pago, porcentajes mínimos y máximos de la contribución.

15. El fondo público Hábitat Sustentable deberá transferir anualmente el 6% de los fondos al Fondo Especial de Recuperación de Edificios Catalogados (FEREC).

16. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2º, párr. 1; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 4, párr. 14.

17. Relatora Especial. "Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto", Leilani Farha. Doc. A/73/310, 2018, párr. 52.

a las jurisdicciones locales cómo utilizar sus recursos, pero plantea una preocupación sobre el financiamiento urbano, lo que enciende una alarma en el tema y muestra que el contexto judicial puede ser también una oportunidad para fundamentar la implementación de estos instrumentos.

Sustentabilidad económica de la vivienda

Otro principio que contempla el Protocolo es la "sustentabilidad económica de la vivienda" (2.8), que se relaciona con el estándar internacional "gastos soportables" del derecho a una vivienda adecuada. Este principio es enunciado de la siguiente forma: "La sustentabilidad de las soluciones habitacionales logradas requiere que los costos asociados al nuevo hábitat sean soportables por la población involucrada".

Esta sustentabilidad económica puede ser evaluada en distintos planos.

El primer plano es el costo de adquisición de la vivienda. Para ello, hay tres reglas específicas en el Protocolo. La primera es la reducción del costo como compensación por el valor de las propiedades y pertenencias que se perdieran en virtud de la relocalización (2.8.1).¹⁸ La segunda regla es la capacidad de pago. Según esta, los costos que deben asumir los habitantes deben ser proporcionales en relación con su nivel de ingreso, sin impedir ni comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas del grupo familiar ni de sus generaciones futuras (2.8.2). Luego de esta regla, el Protocolo establece un límite específico, al fijar que "las cuotas cancelatorias de los créditos no deben superar el veinte por ciento (20%) del ingreso total del grupo familiar" (2.8.2). Y la tercera regla es la justicia ambiental, que permite dar una respuesta habitacional ante la incapacidad de pago. "De ningún modo, por razones de justicia ambiental, la falta de capacidad de pago de las familias puede limitar el acceso a la vivienda" (2.8. *in fine*).

El segundo plano de esta sustentabilidad económica es el del costo del mantenimiento de la vivienda. Este

tema que resulta central en los procesos de la cuenca está abordado desde el Protocolo con tres reglas. La primera implica tomar los resguardos necesarios para evitar el desplazamiento de la población por el carácter excesivo de los costos de mantenimiento y pago de servicios de la vivienda, principalmente en relación con tributos, expensas y tarifas de servicios públicos (2.10.4). La segunda es que los planes financieros para la adquisición de la vivienda deben considerar estos costos de mantenimiento y de servicios públicos (2.8.3). Dicho de otro modo, para evaluar la capacidad de pago para la adquisición de vivienda deben contemplarse estos costos. Y la tercera regla ofrece una novedad al vincular el diseño de la vivienda con la reducción de costos al establecer la obligación de que el "diseño de la vivienda deba atender a criterios de eficiencia y ahorro energético" (2.8.4). La lógica es que una vivienda diseñada con criterios de eficiencia y ahorro energético va a tener una incidencia en la economía del hogar, más allá de las apreciaciones que pueden realizarse en relación con los impactos positivos para el ambiente. Claramente el diseño específico exigido representa quizás otros costos para el Estado, pero lo cierto es que el Protocolo no dice nada nuevo, pues esta exigencia está contemplada en las legislaciones de Provincia y de la Ciudad de Buenos Aires.¹⁹

Más allá de estas reglas específicas propuestas por el Protocolo, uno de los grandes desafíos que plantea la situación habitacional en la cuenca es cómo el Estado puede diseñar políticas de vivienda inclusiva para garantizar la asequibilidad de las viviendas. Las viviendas inclusivas, según Jacobus, "aprovechan las ganancias económicas del aumento de valores inmuebles para crear viviendas asequibles; así, se vincula la creación de viviendas para familias de menores ingresos a la construcción de desarrollos residenciales o comerciales a precio de mercado".²⁰ Para ello, es necesario pensar en políticas más generales, que ofrezcan otras alternativas.

18. Si bien la compensación podría haber tenido un tratamiento específico, fuera de este principio, está planteada para "reducir" el costo de la vivienda que debe asumir la población afectada a procesos de relocalizaciones.

19. Art. 15 de la Ley N° 14.449 de la Provincia de Buenos Aires y la Ley N° 3.246 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

20. JACOBUS, Rick, *Viviendas inclusivas. Crear y mantener comunidades igualitarias*, Policy briefs. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, enero de 2020.

Protección de la población de futuros desplazamientos

Una preocupación que evidencia el Protocolo es que luego de las intervenciones urbano-habitacionales se generen futuros desplazamientos. El Protocolo identifica cuáles son las amenazas que generarían los desplazamientos de población e identifica algunas medidas que podrían protegerla. Así, en el punto sobre "Protección de la población de futuros desplazamientos" (2.10), se establece la obligación de las jurisdicciones, en el ámbito de sus competencias, "de adoptar todos los resguardos necesarios para evitar el desplazamiento de la población más vulnerable, ya sea por efecto del mercado inmobiliario o por costos excesivos de mantenimiento de la vivienda, así como por conflictos sociales o de relaciones intrafamiliares". El principio enumera un conjunto de medidas que se reconocen como fundamentales, entre las que figuran instrumentos de política urbano-territorial, instrumentos de regularización dominial, instrumentos para garantizar la soportabilidad de los gastos de la vivienda y acciones sociales e institucionales para atender o evitar conflictos sociales e intrafamiliares.

Estos instrumentos aparecen descritos en el Protocolo de modo general, con ejemplos específicos en algunos casos.

Entre estos, aparece la *zonificación urbanística especial para vivienda social*, que adquiere una gran relevancia en tanto plantea dos grandes desafíos, esto es: garantizar la efectividad de los derechos urbanos básicos y, por el otro, la flexibilidad de la norma urbana para adecuarse a la realidad de los asentamientos informales (acompañada de normativas administrativas, mecanismos de financiación específicos, entre otros).

En el ámbito de la cuenca, hay dos instrumentos regulados que responden a esta categoría: las zonas de promoción social del hábitat de la Ley N° 14.449 de la Provincia de Buenos Aires (arts. 44 y 45) y las zonas específicas de reurbanizaciones de barrios de la Ciudad de Buenos Aires, guiadas por principios como la radicación, la integración sociourbana y la infraestructura (título 8, Código Urbanístico). Esto se relaciona con las preocupaciones expuestas por la Relatora Especial al exigir "revisar las leyes a fin de reconocer los

asentamientos informales y adoptar la planificación y la zonificación inclusivas". La Relatora expresa: "La planificación y la zonificación no deberían invocarse nunca para justificar la demolición arbitraria de asentamientos informales, denegar el acceso a los servicios o impedir la reubicación en lugares cercanos" (párr. 39). Y asimismo expone: "No debería aprobarse ninguna propuesta de urbanización que no incluya viviendas para las personas que ya viven en la zona que se proyecta urbanizar. Toda urbanización debe proporcionar a los residentes viviendas que respondan plenamente a sus necesidades, en cuanto a asequibilidad, diseño e idoneidad" (párr. 41).

Otro mecanismo que es mencionado es el *derecho de preferencia* previsto en algunas legislaciones urbanísticas latinoamericanas (Brasil, Colombia, Ecuador, Uruguay).²¹ Se trata de un mecanismo de adquisición preferente de suelo en favor del Estado. El titular del inmueble tiene la obligación de ofertar en primer lugar al Estado, quien puede ejercer esta opción de compra ya sea por única vez o durante un lapso de tiempo según el sistema.²² La norma urbana identifica estos inmuebles, los que tienen anotaciones registrales de este derecho de preferencia. Este mecanismo puede ser utilizado para distintos fines, según la legislación general prevea y la jurisdicción local precise.²³ Las legislaciones comparadas contemplan entre las finalidades la regularización urbana y la construcción de proyectos habitacionales de interés social.²⁴ Estas podrían implicar dos usos en la práctica. Uno de ellos es adquirir

21. Ley N° 10.257 de Brasil; Ley N° 9 de 1989 modificada por la Ley N° 388 de 1997 de Colombia; Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo de Ecuador; Ley N° 18.308 de Uruguay.

22. Para más detalle de la comparación de este instrumento en Colombia y en Brasil, como en proyectos normativos argentinos ver MALDONADO, Melinda Lis, "Reforma urbana argentina: Reflexiones y recomendaciones a partir del derecho brasileño y colombiano", Trabajo final para obtener el título de Especialista en Derecho Inmobiliario, Urbanístico y de la Construcción de la Universidad Nacional de Rosario, mayo de 2010.

23. En la práctica han sido utilizados para la adquisición de suelo estratégico para infraestructura urbana (en Brasil), o para la construcción de viviendas sociales (en Colombia).

24. Ver Estatuto de la Ciudad, art. 26, Ley N° 10.257 de Brasil. Art. 10 de la Ley N° 9 de 1989 subrogado por el art. 58 de la Ley N° 388 de 1997 de Colombia (MALDONADO, Melinda Lis, *op. cit.*, p. 162).

inmuebles para la construcción de viviendas sociales.²⁵ Otro uso posible, aunque no se conocen experiencias de este, es aplicarlo a zonas que ya recibieron intervenciones públicas (ya sea de reurbanización o de construcción de vivienda social) para que el Estado pueda adquirir preferentemente los inmuebles que los beneficiarios de estas intervenciones deseen vender. En este último caso, el Estado al tener esa posibilidad de adquirir el inmueble en primer lugar también garantiza la inversión pública realizada previamente. Pero también con ello se garantiza la continuidad de la destinación social del inmueble si este se adquiere para volverlo a destinar a estos fines.

En la cuenca no se están utilizando estos mecanismos urbanísticos de adquisición preferente de suelo a favor del Estado. Sin embargo, en CABA, se están incorporando cláusulas de retroventa y de preferencia en las escrituras de viviendas sociales basadas en las figuras del Código Comercial (CCyC) (art. 1163 y 1165 y concordantes). En las escrituras de vivienda nuevas del IVC, se incorporaron estas cláusulas utilizando el plazo máximo de 5 años que ofrece el CCyC (1167). En ambos casos, la finalidad es recuperar el bien inmueble, pero con algunas diferencias. El pacto de retroventa se prevé con fines sancionatorios, para el caso en que el titular del inmueble realice algunas de las conductas "prohibidas" durante ese plazo: no habitar, enajenar, gravar, alquilar, donar, dar el bien en uso, usufructo o comodato. En este caso, hay una restitución recíproca de cosa y dinero. Ocurredida alguna de estas conductas, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad recupera el bien inmueble, y el titular del bien recupera lo que hubiere pagado, pero disminuido a modo de sanción en un 20% en concepto de cláusula penal. Es decir, que la finalidad sancionatoria no solo está configurada por estas conductas previstas, que operan como el cumplimiento de una condición resolutoria, sino particularmente por la disminución del valor restituido.

El pacto de preferencia en estas escrituras se utiliza ante el caso de que el titular decida enajenar el inmueble durante ese plazo de 5 años desde la escritura. Ante esto, debe notificar al IVC, en primer lugar, que puede ejercer

su derecho a compra preferente manifestándolo en un plazo de 60 días como máximo. La finalidad de este instituto es tener prioridad en la adquisición del inmueble y, en caso de que este no se ejerza por el IVC, puede ser vendido a otro. En el caso de enajenación, hay una inconsistencia, y es que, según el pacto de preferencia, se trataría de una conducta permitida; mientras que según el pacto de retroventa se trataría de una conducta prohibida. La aplicación de estas cláusulas para el mismo supuesto (enajenación), en el mismo plazo, es contradictoria y tiene efectos diferentes.

Más allá de esto, la aplicación de estos mecanismos requiere un desarrollo más detallado de los procedimientos y de valuación del inmueble en caso de que ocurran estas condiciones previstas. Pero quizás el aspecto más relevante es la finalidad de la recuperación del bien inmueble. ¿Cómo garantizar que ese bien inmueble "recuperado" pueda ser nuevamente redestinado a viviendas sociales y específicamente a cubrir las necesidades habitacionales de los vecinos del barrio? Las cláusulas contractuales no pueden garantizar esto. Y, si bien las normas administrativas pueden avanzar en establecer algunas pautas importantes,²⁶ es la legislación urbanística la que ofrece mayor protección.

Si bien hay distintas alternativas que pueden evaluarse, los instrumentos urbanísticos de zonificación urbana especial y el derecho de preferencia resultan interesantes para utilizarlos de manera articulada tanto en procesos de reurbanización como en la construcción de viviendas sociales. De esta manera, no solo se garantiza la destinación de la zona (para desarrollo de estas intervenciones) con normas flexibles y con parámetros urbanísticos que impidan el desarrollo de grandes proyectos involuntarios, sino también la adquisición preferente del Estado para la obtención estratégica de suelo para el desarrollo de estos proyectos, o con posterioridad a estos.

El Protocolo también exige contemplar "distintas alternativas para la *regularización dominial* que garanticen la seguridad jurídica de la tenencia y sean evaluadas por la población afectada, sobre la base de un asesoramiento técnico jurídico especializado, entre ellas, dominio

25. Un caso de referencia es el utilizado en el marco de la Operación Nuevo Usme, en Bogotá, Colombia, en favor del Metrovivienda, un banco de tierras con derecho de adquirir preferentemente los inmuebles dentro del polígono del proyecto en caso de que su titular lo quiera enajenar.

26. En el caso de las operatorias de vivienda nueva para la Villa 21-24 aprobada por el Acta de Directorio del IVC, se deja en claro que las viviendas adquiridas deben ser destinadas a las familias de la Villa 21-24 (prioritariamente a las del camino de sirga).

pleno y derecho de superficie". Esta descripción instrumental ofrece un amplio abanico de mecanismos, basados en uno de los elementos fundamentales del derecho a la vivienda adecuada, que es la seguridad jurídica de la tenencia. Para ello, existen distintos instrumentos que se utilizan en la legislación latinoamericana como el dominio pleno individual o colectivo, alquiler, concesión de uso, derecho de superficie, entre otros.²⁷ El Protocolo habla de distintas alternativas, incluidos dos parámetros importantes: que las alternativas sean evaluadas por la población y que esa evaluación esté basada en un asesoramiento técnico jurídico especializado.

En la cuenca, las viviendas nuevas son entregadas con título de dominio pleno e hipoteca con planes de pago según el caso. Esta única opción plantea algunos debates sobre la patrimonialización forzosa en un contexto de informalidad, precariedad o marginalidad laboral que a varias familias no permite pagar una cuota mensual y un compromiso a futuro de pago, tal como señalan Territoriale y López.²⁸

Es importante comenzar a evaluar otras opciones que quizás puedan ser útiles según las especificidades del caso. Entre esas opciones, hay dos figuras que ofrecen ciertas ventajas ante la amenaza del mercado inmobiliario: el derecho de superficie y el fideicomiso de la tierra.

El derecho de superficie, regulado como derecho real de forma amplia en el CCyC,²⁹ es un derecho real temporario sobre un bien inmueble ajeno,³⁰ que,

aplicado a construcciones, permite distinguir dos tipos de propiedad: la propiedad del suelo y la propiedad superficiaria (la construcción). Para el caso de villas y asentamientos precarios sobre inmuebles públicos, constituir el derecho de superficie en favor de los habitantes (superficiarios) sería una opción interesante. No obstante, existen dos limitaciones: a) cultural, ya que no es una figura con tradición de uso en nuestro país para construcciones, y b) temporal, ya que se extingue por diversas causas como por renuncia expresa, vencimiento del plazo (que no puede ser mayor a 70 años), cumplimiento de una condición resolutoria, por consolidación y por el no uso durante diez años del derecho a construir (art. 2124 del CCyC). Entonces, ¿para qué constituir un derecho en favor de un residente en una villa o asentamiento precario, si luego este derecho volverá a la cabeza del Estado? ¿Cuántas generaciones pueden disfrutar de este derecho hereditario? Existe una posible interpretación y es que la consolidación opere en favor del superficiario.³¹ En este caso, podría convenirse que, luego de determinado plazo o condición (por ejemplo, el pago de todas las cuotas hipotecarias), se consolide el derecho de propiedad en cabeza del superficiario.

Otro mecanismo interesante es el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, en Puerto Rico, posiblemente el único fideicomiso comunitario de la Tierra en el mundo sobre un asentamiento informal.³² Allí, se ejecutó una obra de recuperación ambiental del Caño (con dragado y canalización) y un proyecto integral que involucró a 2000 familias en asentamientos informales sobre las márgenes. Se utilizó el Fideicomiso de la Tierra, basado en el *Community Land Trust* norteamericano adaptado a las necesidades específicas del caso con dos propósitos principales. El primero es la regularización de la tenencia mediante titulación colectiva de la tierra (fideicomiso) a favor de 2000 familias que no poseían

27. Ver FERNANDES, Edésio, "Regularización de asentamientos informales en América Latina", Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2011, p. 43.

28. TERRITORIALE, Agustín y LÓPEZ, María Julia, "Nuevas legalidades para la reurbanización de villas en CABA. Un desafío para los derechos", Trabajo presentado en el Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: aportes teórico-metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat, desarrollado en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, los días 23 y 24 de mayo de 2019.

29. Con anterioridad, el derecho real de superficie existía solamente para fines forestales (Ley N° 25.509).

30. Art. 2114 Concepto. El derecho de superficie es un derecho real temporario, que se constituye sobre un inmueble ajeno, que otorga a su titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de plantar, forestar o construir, o sobre lo plantado, forestado o construido en el terreno, el suelo o el subsuelo, según las modalidades de su ejercicio y plazo de duración establecidos en el título suficiente para su constitución y dentro de lo previsto en este Título y las leyes especiales.

31. Esto es posible de acuerdo con el art. 1907 sobre consolidación de derechos reales sobre cosa ajena, sobre la base de KIPER, Claudio, "Superficie", en LORENZETTI, Ricardo L. (Dir.), *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado*, Tomo IX, arts. 1882 a 2161, Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, 2015, pp. 736-737.

32. ALGOED, Line; HERNÁNDEZ TORRALES, María E. y RODRÍGUEZ DEL VALLE, Lyvia N., *El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña. Instrumento Notable de Regularización de Suelo en Asentamientos Informales*, Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2018.

título de propiedad en las comunidades aledañas al Caño (de 78,6 hectáreas) y con derechos de superficie individuales. El segundo objetivo fue evitar el desplazamiento involuntario de la población por gentrificación.

Estos dos instrumentos jurídicos se estructuran de la siguiente forma:

- Fideicomiso de la Tierra: el gobierno (fiduciario) transfiere el dominio de la tierra a la comunidad; el fiduciario (una junta directiva) posee y administra los terrenos en beneficio de la comunidad y los fideicomisarios, es decir, los beneficiarios, son los propietarios de estructuras sobre los terrenos transferidos al fideicomiso. El funcionamiento del fideicomiso está regulado con reglas que consolidan el control de las tierras comunitarias en manos de los miembros a través del Fideicomiso de la Tierra y disipan en mayor grado los riesgos de desplazamiento involuntario.
- Derechos de superficies: se constituyen en forma individual a favor de quienes tengan una estructura en dicha zona o quienes deban ser relocalizados por las obras del canal. Hay diversas modalidades desde derechos gratuitos a onerosos según el caso, tratando de garantizar la asequibilidad de la vivienda para las familias de la comunidad. Son heredables y perpetuos. Sobre estos derechos de superficie, se constituye un derecho de preferencia y de tanteo-retracto, es decir, el fideicomiso tiene preferencia en su adquisición, en caso que su titular quisiera venderlo y puede recuperarlo en caso de enajenación, si se realizó sin notificación previa al fideicomiso.

Los mecanismos comentados muestran distintas opciones que deben ser evaluadas en la realidad de la cuenca. Estos ponen en evidencia el gran desafío de pensar en cómo es posible evitar o reducir los riesgos de desplazamiento de la población afectada a los procesos de relocalización y reurbanización.

Consideraciones finales

Este artículo partió de la identificación de los aspectos básicos que incidieron en el diseño de la política habitacional de la cuenca, así como también de la necesidad de un enfoque de derechos humanos en ella. Desde la perspectiva de la productividad jurídica de los conflictos urbanos, el enfoque de derechos humanos fue permeando a partir de dos procesos. El primero como *actualización local del derecho* anclando normas distantes en el tiempo y espacio al territorio de la cuenca y en el marco de la causa "Mendoza". Esto ocurrió a partir de la actuación de actores clave que activaron estándares internacionales de derechos humanos en defensa de los vecinos de la cuenca ante las violaciones de derechos humanos, principalmente del derecho a una vivienda adecuada. El segundo proceso fue a partir de la redacción, aprobación e implementación del Protocolo de Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios de la cuenca. Con ello, se produjo una *juridificación en el sentido de creación normativa*, transformándose las expectativas y demandas en reglas jurídicas, que recogen distintas preocupaciones e intentan evitar ciertas prácticas que importen violaciones de derechos humanos.

Pero también el Protocolo plantea grandes desafíos hacia el futuro, entre ellos, los referentes a políticas habitacionales y de suelo. El artículo se centró en este aspecto haciendo un análisis a partir de tres principios o lineamientos enunciados en el Protocolo: 1) la sustentabilidad económica de la vivienda, 2) la protección de la población contra futuros desplazamientos, y 3) la disponibilidad y compromiso de recursos financieros.

A modo de cierre es importante realizar unas consideraciones generales.

La primera es que la situación de marginalidad y precariedad habitacional es una situación de violación masiva de derechos humanos que devela no solo la responsabilidad del Estado (por acción o inacción), sino su deber de actuación urgente.

La segunda es que la formulación e implementación de políticas habitacionales exige un enfoque de derechos humanos. Pues estas parten de un diagnóstico que involucra la falta de protección de un derecho humano fundamental: el derecho a la vivienda, que implica un

conjunto de otros derechos íntimamente relacionados como la vida y la dignidad.

En ese sentido, la Relatora Especial para la Vivienda Adecuada habla del enfoque dual de los asentamientos humanos como violación y a la vez reivindicación de derechos.³³

Finalmente, el enfoque de derechos humanos en las políticas habitacionales exige la integración de estas con las políticas territoriales. No es posible garantizar el derecho a la vivienda adecuada, sin articular las políticas de vivienda con las políticas territoriales. Para ello, se requiere transitar debidamente el ciclo de la política pública, desde un diagnóstico preciso hacia la formulación e implementación de políticas territoriales. Un enfoque de derechos humanos exige revisar los criterios de priorización de los programas habitacionales en la cuenca y, en particular, los criterios de relocalización de la población. Esto, a fin de que la relocalización sea la última opción y se prioricen las soluciones *in situ*.

A partir de los problemas identificados, y las competencias de las entidades involucradas, es necesario evaluar, diseñar e implementar distintos instrumentos de política territorial que permitan garantizar el acceso a un hábitat saludable a la población de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Entre estos instrumentos, merecen particular atención aquellos que permitan generar recursos para atender a las distintas etapas de estos procesos y, particularmente, los recursos basados en el suelo, como los instrumentos de recuperación de plusvalías o aquellos que sancionan la ociosidad del suelo (que permiten obtener recursos y eventualmente obtener suelo o revertir esa ociosidad). Asimismo, es necesario garantizar la asequibilidad de la vivienda a través de distintos mecanismos, ya sea definiendo reglas básicas como pensando en políticas más macro de vivienda inclusiva y adquisición de suelo para el desarrollo de proyectos habitacionales. Y, fundamentalmente, basados en el principio de arraigo, es importante implementar mecanismos que protejan a la población de futuros desplazamientos por efecto del mercado inmobiliario, contemplando, entre otros, instrumentos urbanísticos, así como también diversas modalidades que aseguren la seguridad jurídica de la tenencia.

33. Relatora Especial, *op. cit.*, párr. 11 a 15.

Nuevas legalidades, institucionalidades y acción comunitaria. El género como prisma

Ana Lanziani

Secretaria de primera instancia, integrante de la Secretaría de Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa de la CABA. Abogada (UBA) con orientación al Derecho Público y Derecho Penal. Magíster en Negocios y Relaciones Internacionales (FLACSO). Correo electrónico: alanziani@jusbaire.gov.ar

María Julia López

Oficial mayor, integrante de la Secretaría de Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa de la CABA. Abogada (UBA) con orientación al Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Correo electrónico: mjlopez@jusbaire.gov.ar

En este artículo, nos proponemos analizar cómo la perspectiva de género ha impactado en las distintas acciones comunitarias y legales desarrolladas en el marco de las relocalizaciones ordenadas en la causa "Mendoza, Beatriz c/ el Estado nacional y otros s/ daños y perjuicios. Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo", de aquí en más causa "Mendoza". Es decir, cómo estas acciones y políticas tienen en cuenta (visibilizan) y activamente buscan erradicar la desigualdad entre hombres y mujeres en todas sus dimensiones. Partiendo del entendimiento de que en el territorio se suman desigualdades sociales de todo tipo, y la de género es una variable también de gran peso, en este artículo intentamos desarrollar distintos aspectos en los que la perspectiva de género fue reflejada tanto en el desarrollo de la normativa como en las acciones desarrolladas por distintos actores del proceso y, en particular, por el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires.

1. Introducción

En este artículo, nos proponemos analizar cómo la perspectiva de género ha impactado en las distintas acciones comunitarias y legales desarrolladas en el marco de las relocalizaciones ordenadas en la causa "Mendoza, Beatriz c/ el Estado nacional y otros s/ daños y perjuicios. Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo, de aquí en más causa "Mendoza". Es decir, cómo estas acciones y políticas tienen en cuenta (visibilizan) y activamente buscan erradicar la desigualdad entre hombres y mujeres en todas sus dimensiones.

Como ya se ha desarrollado en la edición anterior de la revista,¹ el Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de la Secretaría de Hábitat N° 1 acompaña el reclamo de vecinos de varias villas y asentamientos populares de la Ciudad afectados en esta causa judicial.

Aquí intentamos desarrollar distintos aspectos en los que la perspectiva de género fue reflejada tanto en el desarrollo de la normativa como en las acciones desarrolladas por distintos actores del proceso.

El análisis partirá del entendimiento de que en el territorio se suman desigualdades sociales de todo tipo, y la de género es una variable también de gran peso. Las ciudades son desiguales y, a su vez, reproducen desigualdades, y no todas las identidades de géneros y disidencias transitan y viven la ciudad de la misma manera.

2. El género como prisma

En los sectores que viven en niveles críticos de exclusión urbana, como los barrios afectados a la causa "Mendoza", y en los cuales interviene esta Secretaría de Hábitat, las mujeres y las disidencias todavía constituyen un grupo poco visible para las políticas de urbanización o relocalización territorial.

A nivel técnico la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas implica tener en cuenta y tratar de erradicar la desigualdad entre hombres y

mujeres en todas sus dimensiones en cada una de las fases del proceso de elaboración de esas políticas, a saber: en el diseño, ejecución, evaluación y reformulación de ellas. Las principales dimensiones en las que esta desigualdad tiene lugar son cuatro: 1) la social, entendida como la construcción social de la diferencia entre hombres y mujeres en términos de jerarquía y subordinación; 2) la económica, es decir, el desigual acceso de las mujeres a los recursos económicos; 3) la legal, considerada como discriminación jurídica de las mujeres; y 4) la política, fundamentalmente consistente en la inferior representación y participación de las mujeres en todo el proceso político relacionado.

Resulta relevante analizar el proceso de relocalización e urbanización que se viene llevando adelante en el Riachuelo desde una perspectiva de género, puesto que esta advierte y hace visible usos y necesidades que no suelen tenerse en cuenta en el planeamiento de las ciudades y, en este caso, en las reurbanizaciones. Es una categoría de análisis que nos permite ver los diferentes usos y disfrute de los espacios por el hecho de ser mujeres, hombres u otra identidad sexual.

Como refiere Ana Falú: "... la relación de las mujeres con el espacio público se encuentra mediada por distintos factores: el recurso tiempo, la seguridad para transitar y permanecer en los espacios, y las condicionantes sociales y culturales que asignan o inhiben determinados comportamientos". Esta mediación también sucede en las villas y debería tenerse en cuenta en estos procesos de integración urbana, puesto que, además:

[A] estas mediaciones que responden a su condición de género es necesario sumar condicionantes compartidas por otros grupos sociales como la edad, o discapacidades físicas, la etnia o la raza. Articular esta agenda de los derechos de las mujeres con la agenda urbana implica la articulación de al menos tres dimensiones: espacio público, seguridad ciudadana y género. Vargas define al espacio (público y privado) como el "contenedor" de la acción, también de la acción transformadora, cualidad que lo constituye en ámbito estratégico para la acción.²

1. MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, *La causa "Mendoza". La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas.*, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 6, año 4, Buenos Aires, 2014.

2. FALÚ, Ana, "Las violencias de género en el espacio público: El alto costo del miedo en las mujeres", en *Ciudades del 2010 entre: la*



Derecho a una relocalización
con perspectiva de género



Angie y Nicole, vecinas del barrio Lamadrid

FOTO: MPD CABA



FOTO: MPD CABA

El trabajo desarrollado por este Ministerio Público intenta que esta perspectiva esté cada vez más presente y en este trabajo se dará cuenta de distintos aportes que se han observado tanto en prácticas como en el desarrollo de la normativa.³

Una primera observación importante es que el proceso de relocalización de vecinos y de reurbanización del Riachuelo es desarrollado casi exclusivamente desde los organismos encargados de la política habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Estos organismos suelen tener serias dificultades para dialogar con otras oficinas estatales y esto redundará en dificultades para ofrecer mejores respuestas a las distintas situaciones sociales que deben enfrentar.

En ese sentido, una mirada multiagencial permitiría respuestas que facilitarían la perspectiva de género en el proceso en general. De todos modos, en los últimos años, se han observado distintos cambios en prácticas y normativas que dan cuenta del impacto de esta perspectiva.

Las prácticas de intervención en el territorio sufrieron transformaciones y se vieron enriquecidas con los aportes de la perspectiva de género y diversidad sexual a fin de resolver distintas complejidades en los distintos procesos de integración urbana.

Estos procesos se nutren y se rigen por la relación constante que se da con el territorio, los/as habitantes y delegados/as y las prácticas de intervención. La creación de las normativas u operativas específicas que los rigen no son externos a estos procesos, y si bien muchas de las prácticas con perspectiva de género no se encuentran expresadas en ellas, algunas discusiones comienzan a ser receptadas.

Así se puede observar cómo la perspectiva de género fue ganando espacio primero en algunas prácticas y

mucho más tímidamente en algunas micronormativas que fueron surgiendo para enmarcar este proceso.

Como primeros antecedentes normativos en esta temática en la causa "Mendoza" podemos resaltar la Resolución del Juzgado Federal N° 2 de la ciudad de Morón a cargo de la ejecución de la sentencia, que frente a un caso particular en autos FSM 52000001/1/13, el 1° de octubre de 2013 resolvió:

Es de mi convencimiento, que no se le podría exigir a persona alguna, que tolere actos de violencia al solo efecto de cumplir con los requisitos para poder ser relocalizado; máxime cuando no existía la certeza de la fecha en que dicha medida podría llevarse a cabo (...) cabe mencionar que cada caso debe ser analizado en particular, bajo la luz de los principios de la justicia, la equidad y la sana crítica racional, llegando a la conclusión de que en este asunto traído a conocimiento del tribunal, resulta excepcional y, a mi entender, justificado.

También el Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC) incorporó en 2015 el género como un principio rector en los procesos de relocalización.⁴

Y, finalmente, el Protocolo de Relocalización y Urbanización de Asentamientos que realizó ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo) en 2017 incorporó como uno de los principios rectores que deberán seguir las jurisdicciones locales un **enfoque de género, derechos y diversidad**. Allí se estableció:

La orientación sexual y la identidad de género no pueden constituir razones que generen discriminación o abuso, por ello, las jurisdicciones deberán adoptar medidas de protección en los procesos de reurbanización y relocalización, especialmente en los criterios de adjudicación de las soluciones habitacionales. Los criterios y modos de regularización dominial. La implementación participativa. El diseño de la

sociedad del conocimiento y la desigualdad social, capítulo V, coordinado por ZICCARDI CINTIGIANI, Alicia, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, México, DF, 2012, ISBN: 978-607-02-4095-9. También publicado en Revista Pensamiento Iberoamericano, Fundación Carolina, España, 2011.

3. Respecto a la perspectiva de género en los inicios de este proceso se puede consultar el artículo, "La desprotección de la mujer en el programa de restauración del daño ambiental colectivo de la Cuenca Matanza-Riachuelo", publicado en la revista *La causa "Mendoza". La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 6, año 4, Buenos Aires, 2014.

4. "Protocolo Base para el Diseño y la Implementación Socialmente Responsable de Procesos de Relocalización Involuntaria de Población", aprobado por el Acta de Directorio N° 3602/IVC/15.

vivienda, de los espacios públicos, de la infraestructura de servicios y equipamientos. El acompañamiento social y asesoramiento jurídico en todo el proceso para las víctimas de violencia, de trata de personas con fines de explotación sexual y de toda forma de discriminación o abuso.

Este Protocolo, a raíz del carácter interjurisdiccional de ACUMAR y como autoridad de toda la cuenca, está pensado como principio rector de aplicación en todas las jurisdicciones, por lo que resulta necesario especificar en las normativas e intervenciones locales esta perspectiva y el enfoque de género.⁵

3. Incidencias en las prácticas. Visibilizar la diversidad sexual

Distintos estudios dan cuenta de la dificultad que enfrentan las personas LGBT (Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transgénero) y, en particular, la población trans para hacer efectivo su derecho a una vivienda digna.⁶

En este sentido, la Comisión Interamericana ha expresado que la condición de mujer trans se articula en un ciclo de exclusión y violencia. Así expresa: "En Latinoamérica, la discriminación y exclusión estructural en el mercado laboral, basada en la orientación sexual, la identidad y expresión de género, es uno de los factores desencadenantes que ponen en marcha un ciclo sin fin de pobreza continua".⁷

En este mismo sentido, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos ha indicado que los patrones de discriminación

mantienen a las personas en la pobreza y esta misma pobreza sirve para sostener actitudes y prácticas discriminatorias. Así la Comisión Interamericana alerta que las tasas de pobreza, falta de vivienda e inseguridad alimentaria son más altas entre personas LGBT.⁸

Estos obstáculos también aparecen durante los procesos de integración urbana. Frente a esta realidad, resulta imprescindible que se implementen políticas públicas activas de protección que garanticen que colectivos discriminados y excluidos accedan a este derecho.

En el caso del proceso del Riachuelo, resultaba llamativa para este equipo del Ministerio Público la falta de registro de la diversidad sexual. Un impacto de la perspectiva de género significó la modificación del instrumento de registro de habitantes. Este simple cambio resulta de un impacto esencial al momento de visibilizar este colectivo.

En las planillas de registros censales elaborados por el Instituto de la Vivienda de la CABA solo se encontraban establecidas las categorías femenino y masculino. En este punto, no resulta extraño que, a modo de ejemplo en el censo realizado en toda la Cuenca Riachuelo-Matanza no se registre ningún caso de persona trans.

Lo cierto es que, además, desde el Ministerio Público recién se puso esta situación en tensión al conocer personas trans que enfrentaban dificultades para hacer efectivo su derecho a la vivienda en el marco del proceso.

Esta primera definición también implica en la práctica que en la organización del registro censal tampoco se toman los resguardos adecuados para que este colectivo pueda ser efectivamente visibilizado, ya sea tomando las medidas necesarias para brindar información adecuada o adaptar prácticas a las necesidades de este colectivo. Los horarios en que se realizaron estos registros responden a la tipología de una familia heterosexual, con niños, en la que la mujer se encuentra en la vivienda en horario matutino para recibir al personal del Gobierno.

Desde la Secretaría de Hábitat N° 1 se trabajó para garantizar el ingreso a la operatoria de créditos previstos para la integración del barrio Lamadrid de dos mujeres trans. Luego de esta experiencia, se pudo observar modificaciones en los instrumentos utilizados para censos y actualizaciones.

5. "Protocolos para el Abordaje de Relocalización y Urbanización de Villas y Asentamientos de la Cuenca Matanza-Riachuelo" Resolución de Presidencia de ACUMAR 420/17. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/protocolo.pdf>

6. Según un estudio realizado por el INDEC y el INADI en 2012, un 46% de la población trans encuestada habita en viviendas deficitarias (Primera encuesta sobre población trans 2012, "Travestis, transexuales, transgéneros y hombres trans. Informe técnico de la prueba piloto Municipio de La Matanza", junio de 2012. En este mismo sentido, se expresa la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe "Violencia contra personas LGBTI", Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2005, p. 214.

7. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Violencia contra personas LGBTI*, 2015, p. 214.

8. "Informe del Relator Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos", A/67/274, 9 de agosto de 2008, párrafo 26, citado en *Violencia contra personas LGBTI*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, p. 214 y ss.

El Ministerio Público de la Defensa de la CABA asimismo acompañó a estas dos mujeres en el trámite administrativo del crédito otorgado en el marco de la operatoria Lamadrid, colaborando para sortear distintos obstáculos en pos de garantizar su acceso a una vivienda digna. Luego de esta experiencia, también se abrió la discusión hacia dentro del Gobierno de la Ciudad sobre la necesidad de generar líneas de créditos específicas que consideren las necesidades de este grupo en particular.

En la revista *Género y diversidad sexual. Iguales de derecho. Desiguales de hecho*, de este Ministerio Público, se encuentra un artículo específico sobre este caso y sus implicancias.⁹

4. Impactos de la perspectiva de género en las mesas por operatorias: Creación de nuevas normas y micronormativas

Luego de casi 10 años de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), a partir de 2016, el IVC comenzó a convocar a unas mesas específicas de discusión de operatorias.

Estas mesas de discusión excedían el marco de las ya establecidas mesas de trabajo¹⁰ y en ellas participaron delegados y delegadas, organizaciones sociales, asesores técnicos y el Ministerio Público de la Defensa. Estas mesas surgieron ante la necesidad de generar nuevas reglas para un proceso en el que los plazos se encontraban vencidos y las soluciones habitacionales originalmente planificadas resultaban insuficientes para dar respuesta a la realidad de las familias. Los acuerdos de estas mesas luego fueron informados en distintas asambleas a los vecinos y vecinas.

9. Ver LANZIANI, Ana, "La invisibilización de las personas trans en la operatoria del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la relocalización de los vecinos del asentamiento Lamadrid", en Revista Institucional de la Defensa Pública, *Género y diversidad sexual. Iguales de derecho. Desiguales de hecho*, N° 14, año 8, Buenos Aires, abril de 2018.

10. Para una explicación detallada de las mesas de trabajo, ver *La causa "Mendoza". La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 6, año 4, Buenos Aires, 2014.

Allí se establecieron criterios y normativas¹¹ que establecen el "cómo" se iba a llevar adelante el proceso de entrega de vivienda nueva y de mejoramientos de la vivienda ya existente, así como las condiciones del crédito para una solución externa al barrio. Asimismo, establecieron criterios para determinar distintos tipos de solución frente a distintas situaciones. Estas mesas permitieron abordar diferentes problemas producto del largo incumplimiento (desgloses, cambios familiares, cambios en la titularidad de las viviendas) e incluso adoptar la perspectiva de género para el análisis de estas situaciones.

En un marco en el que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) intentaba discutir estos mismos criterios en otras villas en sus respectivas mesas participativas, y tratando de dar una respuesta homogénea a todos los barrios, el proceso de debate ocurrido en la Villa 21 24 y los consensos de normativas obtenidos pudieron tener otros matices al ser un proceso distinto en cuanto a la capacidad organizativa de sus delegados y delegadas. Otro aspecto que resultó de gran trascendencia en relación con los consensos arribados en otros barrios de la Ciudad fue el hecho de que el proceso de relocalización de la Villa 21-24 se encuentra enmarcado en la causa ambiental "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado nacional y otros s/ daños y perjuicios", en la que el GCBA se encuentra condenado *desde hace ya doce años*.

En las mesas de trabajo y mesas técnicas llevadas adelante por el IVC para establecer las normativas aplicables a los procesos de entrega de vivienda nueva, de mejoramientos o de crédito, se establecieron criterios de adjudicación, requisitos, modalidades de pago, entre otras; se puso en tensión estas desigualdades propias de los territorios y sus reclamos históricos en contraposición con la voluntad e intereses del Estado.

Si bien en esta disputa se han llegado a algunos acuerdos, se han conquistado ciertos derechos por parte de delegados y delegadas de los barrios como, por ejemplo, cláusulas que prohíben los desalojos o la

11. Estas normativas aprobadas por el Directorio del IVC son las siguientes: - Operatoria crediticia para soluciones habitacionales externas, ACDIR-2019-5232-GCABA-IVC; Operatoria de vivienda nueva, Acta de Directorio ACDIR-2018-4939-IVC; y Operatoria de rehabilitación o mejoramiento y cambio interno, ACDIR-2019-5248-GCABA-IVC, ver cuadro de la pág. 110, en este mismo artículo.

gratuidad de los mejoramientos, todavía resultó más difícil visualizar la desigualdad que atraviesan las mujeres y lesbianas trans e identidades no binarias, y reclamar políticas integrales de género en estos procesos de relocalización.

Las discusiones en estas "mesas por operatorias" se basaron mucho en las experiencias previas del barrio y relocalizaciones pasadas, puesto que se comenzaron a discutir en 2017, es decir, casi 10 años después de la sentencia de la CSJN. Y estas prácticas previas, además de los antecedentes judiciales, sirvieron también para disputar la distribución y la desigualdad de género en el proceso.

Sabiendo que aún los resultados son insuficientes en la integralidad de la problemática, significaron pequeños avances forjados en la práctica comunitaria, territorial y en la disputa legal en el expediente.

De estas mesas y de la normativa que de allí surgió, nos interesa rescatar el carácter performativo de estas normativas, que podemos denominar *microjurismos*, toda vez que, si bien se encuentran subalternos y subestimados en el marco jurídico, poseen la cualidad de producir una mayor cantidad de efectos en su dinámica con los territorios.

Estos microjurismos establecen nuevos criterios y requisitos centrales para el avance del proceso y la satisfacción de los derechos de las personas afectadas. Las operatorias son el núcleo central del "cómo" van a realizarse estos procesos en un territorio determinado,

es decir, el primer cruce entre las reglas y los territorios. Estas legalidades no son externas a los procesos que regulan, sino que son parte constitutiva de estos, toda vez que son fruto de determinadas condiciones generadas por un conjunto de actores, prácticas, espacios e instituciones que van transformándose en sus interacciones. De allí la importancia de que la discusión respecto del género no resultara ajena a ella. Sí, la perspectiva de género se suma a los nuevos protocolos y operatorias, así como a las resoluciones judiciales, y prácticas comunitarias y de agentes estatales.

Entre estas incorporaciones se destacan, la cotitularidad de las viviendas nuevas a las parejas (a diferencia de la titularización en el jefe de familia), la incorporación de parejas (sin hijos) y mayores de 18 años con independencia económica como nuevo desglose de grupo familiar. Estas últimas significaron un avance, puesto que hasta la fecha solo se consideraba nuevo grupo familiar a la familia tradicional o heteronormada con hijos, por lo que se permitió que otros tipos de familia puedan tener una solución habitacional independiente. También se tomó en consideración la situación de violencia como excepción a los requisitos o como prioridad para la asignación de la vivienda y la aceptación de documentación menos formalizada para acreditar separaciones o contextos violentos.

Comparación de Operatorias de viviendas nuevas Villa 21-24

	Antes de la Operatoria de una vivienda nueva		Con la Operatoria de una vivienda nueva	
	Supuesto	Efecto	Supuesto	Efecto
Desglose * Nuevo grupo familiar	Se considera grupo familiar independiente, cuando una persona censada dentro de otro grupo familiar informa el nacimiento de un hijo.	El supuesto del desglose era aplicable a familias heteronormadas.	Se incorporan los mayores de 18 años con independencia económica. Y las parejas sin hijos.	De esta manera, se permite la incorporación de otros tipos de familias. Como, por ejemplo, aquellas que no tienen hijos. Favorece a una mayor autonomía en la planificación familiar de las personas.

ARTÍCULOS

	Supuesto	Efecto	Supuesto	Efecto
Separación de parejas	Si una pareja censada en 2011 se separaba, el integrante que se retiraba del hogar perdía el derecho a una futura solución habitacional.	Esto generaba que muchas personas sostuvieron vínculos no deseados e incluso violentos por la necesidad de una vivienda nueva. Se relevaron muchas parejas viviendo en la misma casa, pero que manifestaban estar separadas de hecho. Por otro lado, en la generalidad de los casos en los que existía violencia de género, era la mujer quien abandonaba la vivienda y, de esta manera, perdía su derecho a la relocalización en una vivienda nueva.	Frente a la separación de parejas censadas juntas en 2011 y que actualmente se encuentran en condición de separadas (aunque continúan viviendo en la misma casa), se dispone la posibilidad de soluciones habitacionales diferenciadas. Una sola de estas soluciones corresponde a una vivienda nueva; en esta opción, se prioriza a la mujer a cargo de niños.	Esto permitió que muchas mujeres que se encontraban conviviendo en una situación de violencia comenzarían a visualizar una vida separada de su agresor. La mudanza a una vivienda nueva, con el compromiso del pago de una hipoteca por años, sumado a la posibilidad de dejar de convivir con su agresor, les permitió a muchas mujeres acercarse a nuestras oficinas y hacer referencia a la situación de violencia en las entrevistas para realizar la solicitud.
	Supuesto	Efecto	Supuesto	Efecto
Cotitularidad	Era un único titular, quien se encontraba referenciado en el censo como jefe de familia.	Mayoritariamente eran hombres quienes se identificaban de esta manera y, por tal motivo, resultaban titulares de la vivienda. Se reforzaba la idea de que el varón, quien generalmente aporta un ingreso, es propietario y se desconoce el aporte económico del trabajo doméstico de las mujeres y, por ende, se les priva de la seguridad en la tenencia de su vivienda.	Como regla general, se considera a ambos miembros de la pareja como titulares de la vivienda. Asimismo, y en casos particulares, se titularizó de manera exclusiva a la mujer de la pareja.	Si bien se esbozó la discusión sobre la titularización femenina, se logró el reconocimiento de la titularidad compartida. Esta situación reconoce el aporte económico de la mujer en la vivienda y le brinda seguridad en la tenencia del inmueble. Se promueve así una relación más igualitaria al interior de la familia.

* Se considera desglose a un nuevo grupo familiar, autónomo y con capacidad de pedir solución habitacional autónoma del que fue censado.

Fuente: elaboración propia en base a Operatorias de entrega de vivienda nueva del Instituto de la Vivienda CABA para la Villa 21-24.

Algunos ejemplos de estos avances normativos

A. Violencia de género

Resulta innegable la estrecha vinculación existente entre acceso a la vivienda, la seguridad en la tenencia de esta y la violencia de género. Una investigación comparativa entre la Argentina, Brasil y Colombia realizada por el *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE) en 2002 dio cuenta de que "lo importante que es para ellas saber a dónde pueden ir cuando deciden romper el círculo de la violencia doméstica".¹²

Este problema afecta principalmente a mujeres pobres que viven en barrios informales y carecen de medios económicos independientes y simplemente no tienen ningún lugar donde puedan encontrar seguridad. De hecho, para las víctimas de la violencia doméstica, la vivienda no es un asunto periférico ni una cuestión que se puede posponer para una resolución futura. Por el contrario, la falta de una solución para esa situación puede ser determinante para decidir continuar en una relación violenta o no.

La presencia y la acción del Estado resultan indispensables para erradicar la violencia y por esto las micronormativas que aquí analizamos permiten al Estado intervenir en estos contextos.

En las operatorias de vivienda nueva aprobadas para la Villa 21 24, se intenta en distintos artículos buscar que la relocalización contribuya al empoderamiento de la autonomía del plan de vida de mujeres en contextos de violencia, que se van perpetuando agravados por el hecho de no tener otro lugar donde vivir.

Tanto en las prácticas comunitarias como en la de los agentes estatales se busca no trasladar la convivencia en un contexto de violencia a una nueva vivienda, puesto que la mudanza debe englobarse en estrategias más complejas e integrales contra la violencia y la desigualdad.

En este punto, constituyen grandes herramientas en la normativa la posibilidad de realizar mudanzas con criterios prioritarios en aquellos casos en los que existen

situaciones de violencia y la incorporación de soluciones diferenciadas para casos en los cuales las familias refieren situaciones de separación, aunque continúen viviendo en la misma vivienda.

Constituye un gran avance a nivel de práctica la aceptación de distintos elementos, más allá de la existencia o no de denuncia judicial, para la acreditación de la situación de violencia.

Este tipo de prácticas implica un acompañamiento del Estado y de las distintas organizaciones, que permita una escucha profunda de las distintas situaciones que atraviesan las mujeres.

El Ministerio Público de la Defensa intenta tener una escucha de este tipo, y pensar intervenciones integrales frente a situaciones de violencia. Esto ha generado que muchas situaciones que permanecían acalladas empezaran a surgir durante los procesos de asignación y mudanza. Las distintas respuestas y propuestas intentadas comenzaron a generar en el territorio un empoderamiento para que muchas mujeres visualizaran el contexto de violencia en el que se encontraban y buscaran que la instancia de mudanza fuera la oportunidad para salir de esa situación.

A pesar de que se observan avances, es aún un pendiente lograr que esta mirada y esta escucha sea también multiagencial para así garantizar combinar acciones transversales con acciones positivas dirigidas específicamente a las mujeres.

B. Seguridad en la tenencia

Estrechamente vinculado al punto anterior, se observa una perspectiva de género en la nueva operatoria al momento de definir la titularidad en la vivienda. La regulación para que las mujeres puedan titularizar la vivienda y a veces incluso de manera independiente a su pareja implica un claro avance en el derecho de las mujeres en el marco de este proceso.

La estrecha vinculación existente entre acceso a la vivienda, la seguridad en la tenencia de la propiedad y el empoderamiento que esto implica para las mujeres se encuentra ampliamente estudiado. Como se analizó previamente, en particular en situaciones de violencia de género, la posibilidad de las mujeres de ser titulares

12. COHRE, "Un lugar en el mundo: el derecho a una vivienda adecuada como elemento esencial de una vida libre de violencia doméstica. Los casos de la Argentina, Brasil y Colombia", 2010.

en su vivienda implica una herramienta indispensable para asumir decisiones en su plan de vida.¹³

Pero aún en aquellos casos en los que no se registran situaciones de violencia de género, la titularización compartida significa abogar a través de esa seguridad en la tenencia por relaciones igualitarias hacia el interior de las familias.

En este punto, esta titularización compartida implica un reconocimiento sobre el esfuerzo realizado por las mujeres. Se igualan el esfuerzo del cuidado y el esfuerzo de aquel que es proveedor del ingreso.

Sin embargo, entendemos que en la Villa 21-24 la operatoria permite dar un paso más igualando el monto reconocido por la vivienda ya construida.

En las distintas normativas que fueron discutidas en los distintos barrios en los que se están llevando adelante los procesos de integración urbana, los vecinos destacaron la necesidad de que el esfuerzo de lo construido fuera reconocido al momento de pensar los planes financieros de pago de las viviendas nuevas o de arreglos definitivos en viviendas que permanecen en el sector consolidado del barrio.

Este esfuerzo siempre se tradujo en las operatorias en la valorización patrimonial de la vivienda ya construida (ya sea por su dimensión o por su valor constructivo).

Si bien este reconocimiento se percibe neutral, lo cierto es que puede reproducir asimetrías y desigualdades de género que ya existen en el territorio. El esfuerzo femenino, en general enfocado a tareas de cuidado, permanece invisibilizado, mientras que el esfuerzo masculino asociado al rol de proveedor y en los territorios fuertemente asociado a la construcción de la propia vivienda es reconocido de manera diferencial.

De este modo, es fácil imaginar que una mujer a cargo de la familia tenga menores posibilidades de tener una vivienda consolidada que un hombre en otra posición económica. Por ello estamos ante la posibilidad de que las políticas públicas contribuyan a reducir esas asimetrías y no a profundizarlas, buscando compensaciones que reconozcan el esfuerzo previo, sea o no patrimonial.

La perspectiva de género aplicada al urbanismo significa poner en igualdad de condiciones las exigencias derivadas del mundo productivo y las derivadas del mundo reproductivo, es decir, las necesidades cotidianas de atención a las personas. Los dos mundos tienen que situarse en el mismo nivel de importancia en las decisiones para evitar ampliar o mantener diferencias.¹⁴

En la normativa actualmente aprobada para la Villa 21-24 la titularización compartida implica un reconocimiento a este aporte femenino en el valor patrimonial de la vivienda.

Por otro lado, y a diferencia de lo que ocurre en otras operatorias aprobadas en la Ciudad de Buenos Aires, el reconocimiento al valor de la vivienda se encuentra estandarizado. Es decir, aquellas viviendas grandes y mejor construidas, en general pertenecientes a hombres, reciben el mismo reconocimiento que las pequeñas, más frecuentemente propias de mujeres a cargo de hogares. De este modo, y frente al impacto diferenciado que reciben las mujeres al momento de contar con su vivienda, es positivo en pos de equiparar este esfuerzo al momento de planificar el plan financiero.

C. Potenciar las redes de cuidado, la seguridad social informal

Otro punto en el cual se percibe el impacto de la perspectiva de género en las normativas es en la valorización por el cuidado del centro de vida al momento de definir las relocalizaciones.

Esta especie de seguridad social informal, que consiste en redes de intercambio recíproco, constituye el mecanismo de supervivencia básico desarrollado por años por los habitantes de los barrios marginados.¹⁵

La preservación de las redes de cuidado requiere tomar en cuenta las necesidades de las mujeres en su doble rol de trabajadoras y amas de casa, en especial en una sociedad donde la división del trabajo creó una

13. BOSCH MEDA, Jordi, "Políticas de vivienda con perspectiva de género: un análisis desde la Crisis", en *Género y política urbana. Arquitectura y urbanismo desde la perspectiva de género*, Instituto Valenciano de la Edificación, s.l., febrero de 2017.

14. MUXI MARTÍNEZ, Zaida; CASANOVAS, Roser; CIOCOLETTI, Adriana; FONSECA, Marta y GUTIÉRREZ VALDIBIA, Blanca, "¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo?", en *Feminismo/s*, Nº 17, Centro de Estudios sobre la Mujer (CEDEM), España, junio de 2011.

15. Pioneramente estudiado ADLER DE LOMNITZ, Larissa, *Cómo sobreviven los marginados*, Editorial Siglo XXI, México, 1975.

ciudad marcada por el género: trabajadores, por un lado, y amas de casa, por el otro.¹⁶

Las mujeres son las que abrumadoramente se encargan en el ámbito familiar de la atención de las personas mayores, de los niños y otros familiares dependientes; de este modo, la atención enfocada a fin de mantener redes de cuidado implica la visibilización de lo que estos roles implican en la vida cotidiana de las mujeres.

Garantizar la utilización del tiempo eficientemente en los diversos itinerarios de todos los días les permite a las mujeres principalmente sostener las necesidades cotidianas. En cambio, el uso del tiempo no es eficiente cuando cada recorrido es exclusivo para una función y esto genera un costo excesivo para aquellas personas que cumplen estas tareas.

En el proceso Riachuelo, ha sido una pelea de vecinos/as y delegados/as el garantizar que los complejos habitacionales a donde se relocalizan las familias se encuentren cercanos al barrio de origen de las familias. Pero también se ha marcado una diferencia a nivel de práctica de los actores intervinientes en la planificación de las mudanzas (elección de los complejos) y la distribución interna hacia el interior de los complejos de vivienda nueva buscando garantizar/favorecer la continuidad de las redes y estrategias de cuidados existentes.

Más allá de la normativa aquí implicada, ha resultado un importante aporte a nivel de prácticas de gestión la realización de distintos talleres en donde plasmar elecciones y necesidades.

Los primeros talleres que se realizan previo a la mudanza dan la oportunidad a las familias de marcar preferencias en ubicación, que, por un lado, garanticen la continuidad de sus esquemas de cuidado y, por el otro lado, favorezcan estrategias.

Conclusión

El diseño e implementación de las políticas públicas de relocalizaciones necesariamente deberá contemplar la heterogeneidad de los sujetos que conforman la

comunidad con el objeto de evitar reproducir la desigualdad y la discriminación. La incorporación del enfoque de género y de diversidad sexual constituye una oportunidad para revertir desigualdades preexistentes y garantizar condiciones de autonomía que permitan mejorar la calidad de vida.

La omisión de las mujeres como sujetos sociales y también como productoras de conocimientos empobrecen los enfoques de planificación del territorio, del pensamiento sobre las ciudades y tiene consecuencias para la calidad de vida de las personas.

Los procesos de integración urbana que se están llevando adelante requieren de políticas públicas activas que garanticen la participación de mujeres y colectivos LGTB.

Si bien el acceso a la vivienda digna de las mujeres y el colectivo LGTB en los términos que los distintos instrumentos internacionales proponen no encuentra restricciones a nivel constitucional o de normativa interna, persisten prácticas culturales y mecanismos que implican obstáculos y sostienen inequidades y desigualdades. Para mitigar esto, se requiere dotar de perspectiva de género y diversidad sexual a las distintas políticas públicas.

Las políticas urbanas y habitacionales en la Ciudad continúan asumiendo en la práctica un concepto restrictivo de vivienda sin considerar la interdependencia de esta con el acceso al empleo, los servicios públicos de educación, salud, las redes de infraestructura, el transporte público, lo cual impacta particularmente en la vida de las mujeres.

Si bien podemos decir que se ha logrado algún avance en la temática, podemos marcar cuestiones que todavía se encuentran pendientes.

El diseño de los proyectos urbanos debe contar con la participación de mujeres y disidencias. Esto depende de estrategias activas por parte de los organismos públicos para garantizar su participación, como herramienta imprescindible para incorporar las experiencias acumuladas de las mujeres que viven en los territorios y sus necesidades en relación con el cuidado (patios, espacios de juegos accesibles, iluminados, visibles con equipamiento para las cuidadoras). Esta necesidad aún no ha sido receptada, ya que no existen en las operatorias estrategias definidas de participación de mujeres o disidencias en el

16. Se puede ver una guía práctica de urbanismo en "Ciudades igualitarias, guía práctica de urbanismo y género". Disponible en: <https://planmadre.madrid.es/index.php/ciudades-igualitarias/>

diseño participativo de los complejos o futuras manzanas consolidadas.

Asimismo, el diseño de proyectos y la planificación urbana también requieren la continuidad de las organizaciones comunitarias e instituciones que prestan servicios de cuidado (comedores, Centros de Primera Infancia [CPI] y de los Centros de Salud de la Ciudad de Buenos Aires [CeSAC]).

Otra cuestión que aún es omitida en las operatorias, pero es muy importante a la hora de garantizar y facilitar el cuidado, es la de la movilidad. Los transportes públicos tienen que dar respuesta a la variedad de horarios del mundo de la reproducción, que genera recorridos complejos y variados. Se debe pensar la movilidad atendiendo la diversidad y la seguridad en todos los aspectos.

Así, en palabras de Lilita Rainero:

Las privaciones de servicios básicos, juntamente con la organización del territorio donde la residencia y los servicios de apoyo no son contemplados, donde el transporte es deficitario, se traducen en la práctica en la negación de derechos para las mujeres: derecho a la autonomía, a mejores oportunidades de inserción social, al descanso, a la recreación, a circular por una ciudad segura.¹⁷

Tampoco tiene aún una respuesta adecuada en los avances normativos la necesidad de garantizar la continuidad de las actividades productivas, en especial en aquellos casos en los que estas se desarrollan en el marco del hogar y son conjugadas con las actividades de cuidado. Si bien se esbozan en las operatorias aquí reseñadas la intención de favorecer que las fuentes de los ingresos familiares no se obstaculicen debido a las mudanzas, lo cierto es que a la fecha esto no se ha traducido en acciones concretas y mucho menos se observa que se perciba el impacto de género en esta situación.

A modo de conclusión, la perspectiva de género permite dejar de pensar lo urbano desde lo "neutro" y

"universal", suponiendo una igualdad formal de acceso a la Ciudad. Esta neutralidad de los espacios no es tal, ya que los hombres, las mujeres y las diversidades sexuales experimentan las ciudades de manera diferente.

De este modo, se trata de pensar las ciudades y, en particular, la integración urbana desde la complejidad de los modos de vida y la diversidad de todas las personas.

La perspectiva de género y de diversidad sexual permite leer la complejidad y dar mejores respuestas desde lo urbano a los distintos fenómenos sociales. Esto es, incluir en el planeamiento y diseño cuestiones como la seguridad en las calles, la falta de servicios y espacios colectivos en el barrio, la proximidad de equipamientos y transporte que ofrezcan alternativas de uso, el funcionamiento de las estructuras para la vida cotidiana (Sánchez de Madariaga, *et. al.*, 2004).¹⁸

En este contexto, el Ministerio Público de la Defensa es un actor estratégico, tanto para la protección judicial de los derechos de las mujeres y colectivo LGTB como para incidir y producir un cambio de paradigma que permita incorporar el enfoque de género y de diversidad sexual en los procesos de integración urbana. Los barrios que son parte del proceso Riachuelo son territorios donde se conjugan distintas asimetrías y desigualdades y por estas razones resulta de suma importancia visibilizar con fuerza la situación de las mujeres y sexualidades divergentes.

17. RAINERO, Lilita, "La ciudad, ¿para quiénes? Territorio y relaciones de género desde una perspectiva feminista", en *Género y diversidad sexual. Iguales de derecho. Desiguales de hecho*, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 14, Buenos Aires, 2018.

18. CASANOVAS, Roser; FONSECA, Marta; MAGRO HUERTAS, Tania y ORTIZ ESCALANTE, Sara, "Aportaciones para la inclusión de la perspectiva de género en el urbanismo", Colectiu Punt Word! Press.com. Las jornadas «Estudios urbanos, género y feminismo: Teorías y experiencias» celebradas en Barcelona los días 3, 4 y 5 de octubre de 2011. Fueron organizadas por Colectiu Punt 6 desde la Universidad Politècnica de Catalunya (UPC).

CA PI TU LO

2

**SOBRE LA VILLA
21-24**

Relocalizaciones en el camino de sirga de la Villa 21-24. Nuevas etapas con nuevas problemáticas

Carla Fainstein

Doctora en Ciencias Sociales.
Becaria posdoctoral del CONICET y
docente (UBA). Correo electrónico:
carla.fainstein@gmail.com

María Cristina Cravino

Doctora en Filosofía y Letras (orientación
en Antropología). Investigadora del
CONICET con sede en la Universidad
Nacional de Río Negro. Correo
electrónico: mcgravino@gmail.com

El artículo se propone reflexionar sobre el período abierto en el proceso de relocalizaciones del camino de sirga de la Villa 21-24 de Barracas, enmarcadas en la causa "Mendoza", luego de la sanción de la Ley N° 5172. Esta, producto de las disputas de la organización barrial acompañada por la Defensoría General de la Ciudad, ordenó la construcción de viviendas nuevas para las familias de la ribera en conjuntos habitacionales localizados cerca del barrio. Esta nueva etapa está marcada por reconfiguraciones en el papel de los actores estatales y barriales, por la persistencia de viejas tensiones y la aparición de nuevas problemáticas e interrogantes.

Introducción

Los más de diez años que han pasado de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en la causa "Mendoza" dan lugar a una serie de reflexiones y balances en muy diversos sentidos. Uno de ellos podría ser el referido a las acciones llevadas adelante en las villas y asentamientos localizados a lo largo de la cuenca, objeto de acciones de urbanización y relocalización que tuvieron avances disímiles y características diferentes, según no solamente los gobiernos locales sino, incluso, según los barrios.

Partimos del supuesto de que el tiempo desde la sentencia al presente no puede pensarse como un período homogéneo. Nuevos actores intercedieron en el proceso, mientras que los involucrados desde un comienzo fueron cambiando sus estrategias y discursos. A su vez, surgieron conflictos en los territorios, en particular, en los barrios o en sectores de ellos. De este modo, pueden diferenciarse etapas en las que las correlaciones de fuerza entre los actores se transformaron, generando modificaciones más marcadas en los procesos. En particular, los organismos públicos y barriales se articularon, disputaron y se tensionaron, y eso no fue neutro en la ejecución de la sentencia. Es decir, como toda política pública, cuando se implementa sufre transformaciones porque no se aplica en un vacío, sino en territorios cuyos actores no son pasivos y que por medio de diferentes estrategias buscan redireccionar los recursos a sus proyectos comunitarios o a intereses de los vecinos a modo individual. No obstante, a diferencia de la clásica implementación de programas, en este caso, la judicialización introdujo reglas y rutinas administrativas que le otorgan más complejidad. Tanto es así que los distintos barrios y distritos fueron adquiriendo procesos diferenciales dentro de la extensa Cuenca Matanza-Riachuelo. Especialmente, podemos trazar distinciones entre los procesos desarrollados en los municipios de la Provincia de Buenos Aires y aquellos de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, tanto por los entramados previos como por las orientaciones de los programas públicos implementados. A esto se sumaron tiempos diferenciales para las acciones que implican mayores modificaciones en la Ciudad de Buenos Aires, porque allí los procesos

fueron más lentos e incluso contradictorios de acuerdo con el barrio en cuestión.

En trabajos anteriores (Cravino y Fainstein, 2017; Fainstein, 2019), buscamos dilucidar dentro de este gran período ciertas temporalidades que podían marcarse en el caso de la relocalización y urbanización de villas en la Ciudad de Buenos Aires. Se consideraron para delimitarlas las formas de accionar de los organismos públicos, tanto del Poder Ejecutivo local y nacional, Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), como de los distintos actores del Poder Judicial, así como los procesos organizativos desarrollados en estos barrios (algunos preexistentes a los conflictos suscitados por la implementación de la sentencia de la causa "Mendoza", otras creadas *ad hoc* en ese marco). Distinguimos entre una primera etapa de gran celeridad y procesos de relocalización con casi nula participación de los afectados y altos grados de violencia y un segundo período de "tiempos laxos", que se habría cerrado con la sanción de la Ley N° 5172 (publicada en enero de 2015), que estableció que ciertos terrenos de la Comuna 4, cercanos a la Villa 21-24 de Barracas, serían aquellos en los que se construirían las nuevas viviendas para la población reubicada del camino de sirga de ese barrio. A esto se suman los protocolos de relocalización del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), en el mismo año. Luego, veremos que la protocolización de los realojos se extendió a toda la cuenca por medio de ACUMAR, en 2018.

Así, nos proponemos caracterizar y analizar lo que consideramos un tercer momento de este proceso, cuyo inicio marcamos en la posterioridad de la sanción de la citada ley. En este artículo, específicamente, indagaremos en los procesos desarrollados en la Villa 21-24 de Barracas. Luego de cinco años de sanción de esa Ley N° 5172, encontramos situaciones diferenciales de acuerdo con los sectores que son relocalizados a complejos habitacionales en diversos predios cercanos. Algunos ya están terminados y se ha mudado toda la población que debía ser adjudicada, otro se encuentra cercano a finalizar la obra y algunos tienen recién iniciada su construcción. En este tiempo, además, se incorporó el proyecto de un conjunto más a raíz del diagnóstico de que muchas familias de las censadas originalmente en 2011 en el camino de sirga precisaban



Vecinas de la Villa 21-24



Vecinos de la Villa 21-24
relocalizados en nuevos complejos
habitacionales Mundo Grúa

FOTO: MPD CABA



FOTO: MPD CABA

soluciones habitacionales definitivas. Aun así, según estimaciones del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las viviendas estipuladas para este barrio no alcanzarían para cubrir la demanda de los hogares que habitan en la ribera del Riachuelo y, de este modo, garantizar su derecho a la vivienda y al ambiente sano.

La hipótesis central de este trabajo será que luego de la sanción de la citada ley observamos en este proceso una vuelta a la centralidad del Poder Ejecutivo local y, concomitantemente, un corrimiento de los juzgados de primera instancia y la CSJN. Al ser el IVC el responsable de la construcción de las nuevas viviendas para la relocalización y el organismo que negocia con las organizaciones barriales y los vecinos las características de los conjuntos habitacionales, la ejecución de la sentencia queda acotada en estos microprocesos. Las disputas principales parecen estar centradas entonces en los tipos de vivienda, sus calidades, las adjudicaciones y las modalidades de mudanzas, así como en los "problemas del mientras tanto" (Fainstein, 2015). Con esto último, nos estamos refiriendo a aquellos que se encuentran esperando ser relocalizados y los que se hallan en condición de "indeterminación". En cuanto a los vecinos que están seleccionados para el realojo encontramos, como luego desarrollaremos, muchas situaciones, posicionamientos y evaluaciones, lo mismo que aquellos que se encuentran en una "zona gris" y falta de precisión sobre si deben mudarse o no. Como suele suceder en el transcurso de los conflictos urbano-ambientales, los temas que son dirimidos se modifican e incluso surgen nuevos y esta tercera etapa se caracteriza por la dispersión de temáticas por abordar.

El trabajo se organizará de la siguiente manera: en primer lugar, presentaremos algunas características de las relaciones entre el Poder Judicial, el Ejecutivo y los actores barriales en la Villa 21-24 luego de la sanción de la Ley N° 5172. En segundo lugar, caracterizamos la forma en la que se llevaron adelante las relocalizaciones en este nuevo momento, la emergencia de nuevas conflictividades y sus escalas, así como la incidencia en las organizaciones barriales. Finalmente, se presentarán algunas reflexiones preliminares.

Relocalización del camino de sirga de la Villa 21-24: nuevas tensiones

Podemos observar, luego de la sanción de la Ley N° 5172, ciertos movimientos en la forma de vinculación entre los actores estatales y la organización barrial del camino de sirga de la Villa 21-24 de Barracas. Muchos son efectos de procesos que no están vinculados con la causa "Mendoza" o con el proceso puntual de este asentamiento, pero hicieron a la manera en que se desarrollaron las disputas por las relocalizaciones en ese territorio durante esos años.

Como sostuvimos, una de las primeras cuestiones que podemos marcar de esta etapa es que se observa un corrimiento de la centralidad del Poder Judicial Nacional del proceso de la relocalización del camino de sirga. Por un lado, la CSJN modificó su propia agenda, en la que este conflicto ambiental había sido central. En parte, esto puede explicarse por el ingreso de dos nuevos miembros a comienzos de 2016 y por el recambio de la presidencia del Supremo Tribunal. Esto implicó que se ralentizaran sus iniciativas en relación con buscar el cumplimiento de la ejecución de la causa "Mendoza". La única instancia de participación estipulada siguió siendo la de las audiencias públicas, que se realizaron menos de una vez al año en el período marcado (año 2016, 2017 y 2018). Cabe destacar que los habitantes de la cuenca nunca tuvieron voz en ellas por no ser parte en la causa judicial. De todas maneras, se hicieron presentes con sus organizaciones, para exigir tener lugar en instancias introducidas *ad hoc* con el supuesto de garantizar el diálogo con las partes como forma de democratización del Poder Judicial (Barrera, 2012). Por una parte, en entrevistas con delegados del barrio se percibe la importancia adjudicada a estos encuentros como pautas que probaban la relevancia institucional del caso, pero, a su vez, la negativa de su participación era percibida como un límite palpable a su intervención en el ámbito judicial. Por otra parte, el juzgado de Morón no tuvo la actitud que había adoptado el juez Luis Armella en cuanto a acelerar las obras requeridas para dar cumplimiento a la sentencia y los llevó a lo que podemos denominar "tiempos lentos de la Justicia".

El desacelere de los tiempos judiciales supuso mayor espacio para el diálogo o la negociación en los

asentamientos, pero también una rutinización y "burocratización" de estos procesos. Por otra parte, la distancia social y simbólica del juez con estos sectores fue marcada y reproducida constantemente, demarcando las relaciones de poder y extrañeza de un juzgado penal lidiando en un conflicto urbano-ambiental. Es decir, las relaciones con la Justicia adquirieron los tiempos de la implementación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) con sus vaivenes y la incidencia de los organismos de defensa de derechos de cercanía. Las rutinas en términos de las prácticas judiciales se centraban en cuestiones administrativas de poco alcance en relación con la relocalización del camino de sirga.

Continuó la presencia *in situ* de los organismos de defensa de los derechos sociales de la Ciudad de Buenos Aires,¹ aún sin ser parte de la causa como contralor de procesos de las acciones del IVC y tuvieron que dirimir en cuestiones de pequeña escala de modo cotidiano. Ello llegó hasta un punto en que estos organismos fueron incorporados por el IVC, como un actor al que debían "dar cuenta de lo actuado", no sin múltiples tensiones en su modo de gestionar el programa de relocalización. Por su parte, el IVC también tuvo que modificar las formas de ejecución de las obras, recambiar el perfil de sus técnicos en función de que estaban enmarcados en una causa judicial de envergadura y requerían perfiles más dialoguistas e incorporando nuevos profesionales de las ciencias sociales.

El peso que habían adquirido en etapas anteriores los representantes elegidos por los habitantes de la zona del camino de sirga, constituidos en un cuerpo de delegados *ad hoc*, y su legitimidad en presionar para que la voz de los vecinos fuera escuchada generaban otro condicionamiento a los organismos del Poder Ejecutivo. De esto surge una arena de conflictos, donde cada actor buscó hacer primar los intereses y demandas de los vecinos de su sector. A pesar de que la sanción de la Ley N° 5172 le había otorgado poco margen de innovación al IVC y que las relocalizaciones se iban a realizar por sector del camino de sirga y a un conjunto habitacional específico, cada edificio nuevo implicó un tratamiento como

"proyecto" particular. Nuevamente, pero a menor escala, el entramado de actores implicaba un procesamiento específico de conflictos por las características constructivas, los avances de las obras y las asignaciones de las adjudicaciones. Por último, surgió una nueva instancia de disputas a nivel de cada familia, que, en algunos casos, decidieron acudir a los organismos defensores de los derechos de modo individual.

Estos se vieron obligados a inmiscuirse entonces en tres escalas en el caso de la Villa 21-24: camino de sirga, sectores de dicho territorio y familias. Aún más, debieron sumar el asesoramiento y patrocinio de reclamos de las personas ya mudadas a conjuntos habitacionales por las calidades de las viviendas, servicios y otras cuestiones.

Esta nueva etapa, como se ha dicho, implicó un proceso de institucionalización enmarcado en el protocolo para "relocalizaciones adecuadas" del IVC (en 2015) y en el de ACUMAR (en 2018). Para esto fue relevante, como afirmamos, un cambio interno del equipo de trabajo territorial del IVC, que significó la posibilidad de un mejor diálogo con los vecinos, luego de etapas que fueron percibidas por ellos como de avasallamiento y de intento de desalojo violento o relocalizaciones a lugares distantes con pérdidas de las redes sociales y espaciales de vida de los habitantes de la villa. También significó la aceptación del rol de la Defensoría General de la Ciudad en el proceso, luego de períodos anteriores en los que el IVC era totalmente reactivo a sus presentaciones y directivas. Algo similar sucedió en cuanto a la Asesoría General Tutelar. Estos dos organismos habían adquirido fuerte legitimidad en las primeras etapas más hostiles en relación con los vecinos y su presencia cotidiana le otorgaba entonces previsibilidad y un marco de cierta confianza al proceso, en particular luego de la sanción de la Ley N° 5172. No obstante, eso no significa que no surgieran tensiones y conflictos, ya que en diferentes ocasiones estos organismos debieron judicializar casos individuales que no fueron resueltos adecuadamente por el IVC y, por lo tanto, generaron una mayor presión sobre estos organismos. Esto es, los operadores jurídicos de proximidad eran una puerta de entrada a la resolución de conflictos, lo que implicaba también un "costo político" o desgaste si la respuesta se demoraba o era negada por el IVC. Este último organismo, si bien comenzó a

1. En la Provincia de Buenos Aires, lo mismo sucedió en algunos barrios con la presencia del Equipo Riachuelo de la Defensoría General de la Nación.

ser mejor recibido por los vecinos, no deja de enmarcarse en una trayectoria de relacionamiento con el Estado signada por la desconfianza. Los aprendizajes formativos de los habitantes de las villas tuvieron décadas de frustraciones, falta de respuesta por parte del Estado y hasta acciones de erradicaciones violentas. Unos pocos años de un horizonte de diálogo no puede transformar estructuras de relacionamiento donde las diferencias de poder siempre fueron en detrimento de los villeros. Las agencias judiciales emergieron como un actor nuevo y con él un horizonte de esperanza, pero sin dejar de generarse cierta confusión de roles sobre un actor complejo y contradictorio como es el Estado.

El IVC, en paralelo, adquiría en este período aprendizajes de otros procesos de urbanización que comenzaron a llevarse a cabo en la Ciudad, tales como el caso del barrio El Playón de Chacarita y el de Rodrigo Bueno o la Villa 20 de Lugano, que implicaron también procesos de traslado de habitantes a viviendas nuevas.² Estos nuevos proyectos tuvieron gran publicidad y se ubicaron en el centro de la agenda del gobierno sobre villas, luego de ocho años de gobierno del Partido Propuesta Republicana (PRO). Consideramos que esto supuso el relegamiento de las acciones en el camino de sirga, que pasó a ser un caso más de intervención en asentamientos populares. La ribera de la Villa 21-24 era solo un sector (y poco visible) de una villa muy extensa que ya no tenía la presión de la CSJN, en particular cuando los otros barrios afectados por la sentencia ya estaban prácticamente resueltos en términos de las demandas del primer juzgado de ejecución. En este contexto de reurbanización de villas, resulta llamativo que no se haya incorporado en las prioridades a la totalidad de la villa del barrio de Barracas y desatendido expresamente otros reclamos judiciales como el riesgo eléctrico, que se dirimía en la justicia local.

Así, se puede observar una modalidad de acciones pragmáticas por parte del IVC en cuanto a avanzar con el cumplimiento de la sentencia de la CSJN, reduciendo

2. Estos tres barrios adquirieron mucha mayor visibilidad en los medios de comunicación y en la agenda urbana porteña. En ninguno de estos proyectos, tiene centralidad la cuestión del derecho al ambiente como es el caso de las políticas de urbanización de la ribera del Riachuelo, motorizadas directamente por ese eje. De forma contrastante, el barrio Rodrigo Bueno disputó largamente su lugar en la ciudad mientras se utilizaban argumentos relacionados con la protección del medio ambiente para erradicar el asentamiento (ver Carman, 2011).

sus objetivos a cumplir con metas planteadas en términos cuantitativos. En particular, cuando era el distrito que más atrasado estaba en el alcance de ellas. Más aún, fueron pocas las acciones llevadas adelante en términos netamente ambientales, llegando a presentar ante la opinión pública el traslado de los habitantes del camino de sirga como una medida para construir un camino público de ribera. De esta forma, se invisibiliza la obligación asumida de mejorar las condiciones de vida urbano-ambientales de los habitantes de la villa. Las acciones en el camino de sirga emergieron en el imaginario público como un plan urbano dentro de la planificación estratégica porteña.

De este modo, en un contexto en el que las políticas de urbanización de asentamientos se encontraban en el centro del debate público, el caso de la Villa 21-24 se centraba solo en la ribera, aun cuando el PISA dictaminaba una intervención integral para todo el barrio. Esto es explicable solamente por la correlación estrecha entre los barrios seleccionados para urbanizar y los procesos de renovación urbana de las áreas contiguas a ellas.

Conflictos emergentes

Como ya afirmamos, el IVC desplegaba acciones de desaliento para incorporar nuevas familias a la lista de adjudicatarios de nuevas viviendas, ante el reclamo de los vecinos. De este modo, se mantiene en este marco un problema planteado desde el inicio del proceso y se observa el surgimiento de dos nuevos elementos de disputa. Luego de más de diez años, los llamados *problemas del mientras tanto* se mantienen y siguen siendo abordados de manera deficitaria por el gobierno local. Es decir, existe un grupo de vecinos que se encuentra en espera de definiciones sobre su futuro y no tiene claro qué hacer con sus viviendas, si mejorarlas o no y qué sucede si se produce un recambio de inquilinos. Persiste cierta falta de información y existe aún desde el IVC una "producción social de confusión" (Auyero y Swistun, 2007). Los "afectados" circulan por las oficinas del IVC, de la Defensoría General de la Ciudad o de la Asesoría Tutelar para averiguar sobre los listados de las mudanzas y sus adjudicatarios. Comienza a generarse un clima de desconfianza sobre los criterios de priorización, más

aún cuando se cambiaron algunas órdenes de las mudanzas por casos particulares.

Además de la continuidad de esa situación traumática de espera, en las entrevistas realizadas encontramos que muchos vecinos que eran adjudicatarios están pensando en desistir de acceder a una vivienda por miedo a no poder pagarla. Esto, en particular, en el marco de la pandemia del COVID-19 (acrónimo de *coronavirus disease 2019*), ya que los ingresos de muchos vecinos se ven mermados o incluso pasaron a la desocupación. Esto merece una atención especial, porque una situación coyuntural puede afectar su futuro.

Un segundo conjunto de problemas emerge entre los habitantes que fueron mudados a los nuevos conjuntos habitacionales. En las entrevistas realizadas, surgen numerosas quejas sobre la calidad constructiva, fallas en el funcionamiento de algunos servicios e instalaciones, así como problemas con la impermeabilización, ya que algunos sufrieron el ingreso de agua de lluvia. También se evidenciaron inconvenientes en la convivencia, así como reclamos sobre la recolección de basura en el sector y por la inseguridad en la zona. Por una parte, es interesante notar que esta cuestión no se repite de igual manera en todos los edificios, sino que cada uno ha presentado problemas específicos, que, como hemos nombrado más arriba, se constituyen como arenas de conflicto más pequeñas dentro de la problemática general de las relocalizaciones de la Villa 21-24. Mientras en algunas de las nuevas viviendas las demandas refieren en mayor medida a la calidad constructiva de los edificios, en otros se reclama por la implementación de tarifas sociales para los servicios públicos para que las mudanzas no vayan en detrimento de las condiciones socioeconómicas de sus nuevos habitantes. Es decir, esta última problemática que era previsible (contemplada en los protocolos) aún no logró resolverse.

Estas dificultades surgieron a pesar de todas las previsiones de los vecinos y delegados a partir de una experiencia previa que marcó fuertemente lo que ellos consideraban que no debía suceder y lo que ellos consideraban "malas prácticas". Nos estamos refiriendo a la mudanza al Complejo Padre Mugica, a donde fueron los primeros relocalizados, que estuvo plagado de problemas constructivos, de localización y de convivencia (incluyendo en ese caso vecinos de otros barrios que

fueron agrupados allí) (Najman, 2017). Más aún, los delegados del camino de sirga, en un primer período, motorizaron las demandas en relación con esos complejos y, de hecho, hicieron numerosas visitas de control con funcionarios del IVC y los equipos técnicos de la Defensoría General de la Ciudad.

Un tercer tipo de conflictos surge de aquellos que puján por ser incluidos entre las personas "merecedoras" de nuevas viviendas y que han quedado fuera de los listados por cambios de criterio o indeterminaciones de la fijación del límite del camino de sirga. Cuando se produce la ejecución de la sentencia, se había fijado una línea imaginaria, pero esta fue objeto de renegociación constante: algunos deseaban estar incluidos dentro de ese límite y otros buscaron ser excluidos. En particular, destacamos la zona del Meandro de Brian (también llamado "El Pozo" o "La Laguna"), que inicialmente el IVC rechazaba incluirla entre los sectores que debían mudarse, pero a instancia de la Defensoría General de la Ciudad fue incorporada, no obstante quedar relegada en el tiempo. En este sector se genera confusión porque algunas personas lograron ser mudadas y esto es interpretado como una situación de "arbitrariedad".

La delimitación del camino de sirga realizada inicialmente, en algunos sectores del barrio sobrepasaba los 35 metros que definen a esta figura legal. De todas maneras, todas las familias dentro de esos sectores fueron censadas en 2011 y se les informó que serían relocalizadas a viviendas nuevas fuera de su barrio. Luego de aproximadamente ocho años, las nuevas operatorias creadas en mesas técnicas participativas con el IVC redefinieron esta cuestión. Las viviendas localizadas por fuera del metro 35, sector donde las demoliciones no serían de ahora en más obligatorias, tendrían la opción de optar por ser relocalizadas a nuevas viviendas o de que estas fueran "rehabilitadas" (es decir, mejoradas) *in situ*. Es el caso, por ejemplo, de parte del llamado Meandro de Brian. Este sector, además, posee el aditivo de que en un comienzo se disputó (desde la Asesoría Tutelar, en particular, pero también desde la Defensoría General de la Ciudad) que las mudanzas de ese sector fueran prioritarias en las relocalizaciones por sus malas condiciones sanitarias y ambientales. Esta cuestión fue una disputa con el IVC, cuyas prioridades de adjudicación tenían que ver más con cuestiones técnicas de la

obra. En la actualidad, parte del meandro quedó por fuera de la "línea de demolición obligatoria" (los 35 m), lo cual es interpretado (no sin razones) por algunos entrevistados como una exclusión deliberada.

Como puede observarse, en todo proceso de relocalización se movilizan criterios de "merecimiento" y priorización, tanto entre los vecinos como con los de las agencias estatales. Existen en los barrios *principios de percepción y apreciación* que visibilizan la existencia de un *sentido de justicia* que constituye su base y que es relevante en la regulación de las relaciones sociales (Vommaro y Combes, 2015). No se trata simplemente de nociones *folk* sobre la ley y la justicia en contraposición con aquellas delimitadas por el Estado, sino de la conformación de perspectivas a través de la experiencia de mundos locales. De todas formas, los "mundos locales y el Estado no se encuentran como oposiciones binarias" (Das y Poole, 2008: 37). Los primeros no están exentos ni de las definiciones estatales ni de aquellas que atraviesan a toda la sociedad. Retomando a Julieta Quirós (2008), puede señalarse, además, que los mediadores, en nuestro caso los delegados, también ocupan un lugar relevante en la definición de criterios.

Observamos parámetros que los vecinos aceptan como validados por las decisiones estatales y un conjunto de nociones que parecieron estar más vinculadas con delimitaciones internas entre los habitantes de los barrios (como la antigüedad o necesidad). Estas concepciones "a veces entran en colisión con las nuevas nociones legitimadoras utilizadas por los municipios con un criterio técnico más que de 'merecimiento' o 'justicia'" (Cravino y González Carvajal, 2012: 211). A esto se agregan nociones de merecimiento que retoman el discurso estatal, pero que se encuentran vinculadas al *sufrimiento ambiental* interpretando a los "afectados" como sujetos de derecho (Carman, 2015) e introduciendo concepciones presentes en la causa y desnaturalizando el riesgo ambiental al que estaban expuestos. Se generaron así fragmentaciones sociales dentro de los barrios entre los que estaban incluidos en las adjudicaciones iniciales y los que no (aun cuando el cuerpo de delegados demandó sostenidamente la actualización de los censos).

La implementación de estos programas en los asentamientos resultaba, por lo tanto, en una *gestión de la escasez* (Gago, 2015), en la que los dirigentes son

mediadores clave con el Estado. Las reivindicaciones del acceso a la vivienda y al hábitat como derechos universales se tensan con criterios de justicia barriales, como la antigüedad o la necesidad, (Cravino y González Carvajal, 2012) y lo delineado por los programas estatales. Asimismo, algunos vecinos desarrollaron "juegos de definiciones más ligadas al caso por caso, a la discrecionalidad, al vínculo cara a cara, a la empatía que se generaba en el encuentro entre 'quien pide y quien otorga'" (Olejarczyk, 2017: 94). Estos procesos de relocalización muestran una tensión estructural entre lo colectivo y lo individual, ya que el Poder Judicial está estructurado a partir de casos individuales, pero el marco es el de un conflicto colectivo que entra en un proceso de resolución que tiene como sujetos a familias, sectores o barrios.

Por su parte, también en esta tercera etapa pueden observarse indicios de que la organización barrial del camino de sirga comienza a fragmentarse. Esto puede atribuirse a un desgaste lógico por el tiempo transcurrido, pero también a que la Ley N° 5172 propone la mudanza de sectores a diferentes conjuntos en zonas cercanas o dentro del predio de la villa. Por lo tanto, como es lógico, cada delegado impulsa y disputa las demandas del sector que representa en la construcción de las viviendas, no teniendo siempre la misma capacidad, concepción o presión de los vecinos de su manzana en cada caso. Si bien los conjuntos habitacionales tienen algunas características comunes como ser de pequeña escala, las tipologías tienen algunas diferencias y esto hace que también los vecinos comiencen a tener valorizaciones diferenciales sobre el derrotero de sus demandas habitacionales. Se observa en algunos de los nuevos complejos el nacimiento de organizaciones que poseen sus propias mesas de trabajo con el IVC (lo que había sucedido también en el Complejo Padre Mugica y en otros conjuntos habitacionales a los que se habían mudado familias de asentamientos del camino de sirga). Esto hace surgir nuevos interrogantes acerca de la legitimidad del cuerpo de delegados a medida que se van realizando las mudanzas, en las nuevas formas que asume la acción y organización colectiva en las viviendas sociales y en la continuidad (o no) de los referentes en su rol de representación de sus vecinos.

Como contracara, puede encontrarse una consolidación de los aprendizajes sobre el ejercicio de los

derechos a la ciudad por parte de los delegados, que ya conocen las diferentes ventanillas del Estado y aprendieron el juego de las rutinas y tiempos judiciales. Este aprendizaje derramó en parte en los vecinos, pero puede observarse en ellos aún una demanda confusa frente a las diferentes instituciones del Estado, en particular, cuando no logran la respuesta deseada.

Reflexiones finales

Después del histórico fallo de la CSJN en una causa estructural que obligaba a diferentes niveles del Estado a intervenir en las condiciones urbano-ambientales de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Scharager, 2019), este actor fue perdiendo fuerza como institución central para traccionar los procesos que formaban parte de la causa "Mendoza", que fue relegada en su agenda. Los actores locales adquirieron mayor relevancia para comprender la ejecución de la sentencia y sus avatares.

Luego de más de una década de articulaciones interinstitucionales para llevar a cabo la relocalización del camino de sirga de la Villa 21-24 se tiende a una cierta rutinización de las prácticas, tanto estatales como de las organizaciones vecinales y de los reclamos en términos individuales de los vecinos. No obstante, este proceso trae aparejado el riesgo de una confusión de los roles de cada uno de los organismos, que pueden aparecer en el imaginario barrial como una homogeneización del Estado. Así es como puede detectarse que se mantiene la desconfianza históricamente aprendida frente a los organismos de la Ciudad de Buenos Aires, en particular el IVC, por su derrotero de malos tratos, presiones, desinformaciones y falta de respuesta. En tanto que se mantiene una alta valoración de la Defensoría General de la Ciudad, como el espacio institucional donde acudir ante problemas en las relocalizaciones. No obstante, a veces es interpretado que la vivienda le otorga este último organismo, en otros se apela a que este logre la respuesta que no se encuentran en el IVC e incluso, en algunos casos, es interpretado como un bloque en el que ninguna de las dos agencias acepta sus reclamos. Los casos individuales llevados a judicialización conllevan otros tiempos procesales y esto genera miedos e incertidumbres sobre la respuesta final.

La institucionalización de las etapas, pasos y características de los realojos contemplados en los protocolos y operatorias otorgaron un marco que le fijó límites al accionar del IVC y cierta rutinización de los procesos. A su vez, habilitó reclamos, ya que establecían estándares a la participación y a las respuestas habitacionales requeridas. Pero también permitieron la fragmentación de las acciones de acuerdo con cada sector, generando una dispersión de las demandas de los habitantes del camino de sirga y tendieron a la pérdida de reclamos conjuntos. Dieron mayor previsibilidad al proceso, pero quedan aún muchos puntos de fuga e indeterminaciones sobre las decisiones de focalización territorial en relación con las viviendas y familias por incluir en las relocalizaciones.

Las organizaciones barriales no son ajenas a los modos de implementación de las políticas públicas y las respuestas diferenciadas por sector generaron tensiones en ellas y estas tendieron entonces a la fragmentación. A esto se suma cierto desgaste por la extensión en más de una década del proceso de relocalización y genera nuevos desafíos en los edificios de vivienda de interés social a los que fueron mudados cientos de familias. Es decir, se reterritorializa la representación barrial, redefiniéndose al calor de las respuestas estatales y diferenciando a aquellos que lograron una respuesta (aunque no sea del todo satisfactoria) de aquellos que no tienen claro aún su horizonte futuro, en particular, los que no conocen con claridad si van a ser incluidos en futuras operatorias. Con el tiempo, se van evidenciando diferencias en las evaluaciones y estrategias de los dirigentes en relación con los avances de las obras y las articulaciones en términos personales con los diversos organismos estatales.

Bibliografía

AUYERO, Javier y SWISTUN, Débora, "Expuestos y confundidos. Un relato etnográfico sobre sufrimiento ambiental", *Íconos – Revista de Ciencias Sociales*, N° 28, Buenos Aires, 2007, pp. 137-152.

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio y MUSSETTA, Paula, "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México", *Revista de Lingüística Aplicada*, Buenos Aires, 2009.

BARRERA, Leticia, *La Corte Suprema de Justicia en escena. Una etnografía del mundo judicial*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2012.

CARMAN, María, *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011.

CARMAN, María, "Las grandes intervenciones urbanas y la jerarquización de los afectados de la Cuenca Matanza-Riachuelo de Buenos Aires", en ZENTENO TORRES, Elizabeth y SETHMAN, Alejandro (Coords.), *Continuidades, rupturas y emergencias. Trayectorias de la desigualdad en las ciudades de América Latina*, Editorial PUEC-UNAM, México DF, 2015.

CRAVINO, María Cristina y GONZÁLEZ CARVAJAL, María Lara, "El barrio son los vecinos. La (re)urbanización de villas y la perspectiva de sus habitantes", en *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Ediciones CICCUS/UNGS, Buenos Aires, 2012.

CRAVINO, María Cristina y FAINSTEIN, Carla, "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, 2017.

DELAMATA, Gabriela, "Movimientos sociales, activismo constitucional y narrativa democrática en la Argentina contemporánea", en *Revista Sociologías*, N° 32, Porto Alegre, 2013, pp. 148-180.

CRAVINO, María Cristina (Ed.), *Introducción. Detrás de los conflictos: estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ediciones UNGS, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2017.

DAS, Veena y POOLE, Deborah, *El Estado y sus márgenes: etnografías comparadas*, Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 2008.

DEMOY, María Belén; YACOVINO, Paula; OLEJARCZYK, Romina; SWISTUN, Débora; CAMPOS, Nadina y LEKERMÁN, Vanina, "Articulación entre la Academia y la gestión pública. Reflexiones sobre la experiencia en procesos de relocalización involuntaria de población". Art.3-540 en el Congreso Internacional Contested Cities, Madrid, 2016.

FAINSTEIN, Carla, "La relocalización de la 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 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (5), Buenos Aires, 2015, pp. 255-283.

FAINSTEIN, Carla, *Políticas urbano-ambientales judicializadas. Organizaciones barriales y actores estatales en dos asentamientos del Área Metropolitana de Buenos Aires enmarcados en la causa "Mendoza" (2010-2018)*, Buenos Aires, 2019.

FERRAUDI CURTO, María Cecilia, *Ni punteros ni piqueteros: urbanización y política en una villa del conurbano*, Editorial Gorla, Buenos Aires, 2014.

GAGO, Verónica, *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*, Tinta Limón, Buenos Aires, 2014.

MANZANO, Virginia, Un barrio, diferentes grupos: acerca de dinámicas políticas locales en el distrito de La Matanza. La vida política en los barrios populares de Buenos Aires, Prometeo, Buenos Aires, 2009, pp. 267-294.

MELÉ, Patrice (Dir.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, PUR. Rennes, 2013.

NAJMAN, Mercedes, "El nacimiento de un nuevo barrio: El caso del Conjunto Urbano Padre Mugica en la ciudad de Buenos Aires y sus impactos sobre las estructuras de oportunidades de sus habitantes", *Territorios*, N° 37, Buenos Aires, 2017, pp. 123-155.

OLEJARCZYK, Romina, "El tiempo de la (in)definición en las políticas de vivienda: de 'tópicos del infortunio' y 'saberes expertos'", *Trabajo Social Hoy*, N° 82, Buenos Aires, 2017, pp. 89-110. Disponible en: doi: 10.12960/TSH.2017.0017.

QUIRÓS, Julieta, "Piqueteros y peronistas en la lucha del Gran Buenos Aires: Por una visión no instrumental de la política popular", *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27, Buenos Aires, 2008, pp. 113-131.

SCHARAGER, Andrés, "Judicialización y política en un proceso de relocalización: estrategias y discurso de la Defensa Pública de Buenos Aires", *Revista Direito e Práxis*, Vol. 10, N° 2, Río de Janeiro, abril-junio de 2019, pp. 846-870.

VOMMARO, Gabriel y COMBES, Hélène, *El clientelismo político: desde 1950 hasta nuestros días*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2016.

La incidencia del Ministerio Público de la Defensa en la fisonomía del conflicto del camino de sirga. Dilemas jurídicos y estrategias políticas

Andrés Scharager

Sociólogo (UBA), doctor en Ciencias Sociales (UBA) y Geografía (Université de Tours). Becario posdoctoral del CONICET en el Instituto de Altos Estudios Sociales (UNSAM) y docente en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Correo electrónico: andres.scharager@gmail.com

La intervención del Ministerio Público de la Defensa fue determinante sobre la fisonomía y el derrotero del conflicto por las relocalizaciones en el camino de sirga. Su ingreso suscitó efectos jurídicos, políticos e institucionales significativos que dan cuenta no solo de las cualidades de su enfoque acerca del ejercicio del derecho, sino también de la permeabilidad que ha tenido el proceso en términos sociales y judiciales frente a las estrategias del organismo. En efecto, no fueron menores los desafíos enfrentados: desde la confrontación con un juez de ejecución decisionista que no contemplaba la dimensión sociohabitacional de la problemática ambiental, hasta el ejercicio del patrocinio en barrios con historias, formas organizativas y niveles de consenso interno sustancialmente heterogéneos. A lo largo de siete ejes de análisis, este artículo aportará apreciaciones sobre las características del conflicto y los modos en los que el Ministerio Público de la Defensa ha incidido en él, tanto en un plano jurídico como en sus dimensiones políticas.

Introducción

La sentencia de la Corte Suprema que ordenó el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo instauró una nueva forma de concebir el territorio, introduciendo la escala de cuenca en los encuadres jurídicos e institucionales y generando inéditos diagnósticos ambientales. Sin embargo, las medidas de saneamiento desencadenadas por la decisión judicial no fueron inocuas para los usos y representaciones del espacio preexistentes.

En efecto, la implementación de las ordenanzas del fallo mostraría que las perspectivas e intereses a nivel local —puntualmente, aquellos de los y las habitantes de las zonas costeras— no eran de por sí congruentes con las resoluciones del juez de ejecución, Luis Armella, que establecían la necesidad de "eliminar obstáculos" para construir una vía de libre circulación. Su definición del Riachuelo como un territorio que, tal como el Canal de Panamá, había que "dominar" para volver "gobernable",¹ no sería sino el puntapié de un largo proceso que acabaría por demostrar que las sentencias activistas, lejos de ser una mera reparación a la vulneración masiva de derechos, pueden convertirse en complejos conflictos. Más que ofrecer una salida definitiva a la degradación ambiental, la Corte Suprema y el juez de ejecución inauguraban en la ribera del Riachuelo un problema de difícil solución.

La intervención del Ministerio Público de la Defensa (MPD) fue determinante sobre la fisonomía y el derrotero de este conflicto en el camino de sirga.² Su ingreso

suscitó efectos jurídicos, políticos e institucionales significativos que dan cuenta no solo de las cualidades de su enfoque acerca del ejercicio del derecho, sino también de la permeabilidad que ha tenido el proceso en términos sociales y judiciales frente a las estrategias del organismo. De hecho, no fueron menores los desafíos enfrentados: desde la confrontación con un juez de ejecución decisionista que no contemplaba la dimensión sociohabitacional de la problemática ambiental, hasta el ejercicio del patrocinio en barrios con historias, formas organizativas y niveles de consenso interno sustancialmente heterogéneos. A lo largo de las siguientes páginas, se repasarán entonces siete ejes que aportarán apreciaciones sobre las características del conflicto y los modos en los que el MPD ha incidido en él, tanto en un plano jurídico como en sus dimensiones políticas.

I. La construcción jurídica del camino de sirga

Cuando el 7 de julio de 2009 el juez Armella se refirió por primera vez a la orden de "limpieza de márgenes" de la Corte Suprema, colocó como eje argumental el camino de sirga, un concepto jurídico prácticamente en desuso. Pero esta figura, establecida en el Código Civil de 1871 como un instrumento para garantizar el acarreo de los barcos en su entrada y salida de los ríos navegables, adquirió en las resoluciones del magistrado un nuevo significado.

Precisamente, el juez afirmó que el camino de sirga "[encuentra] su norte no solo en lo atinente a la navegación, sino también en la protección de las aguas, la biodiversidad, el ecosistema y, en definitiva, el medio ambiente en general", y aseguró que obedecía, al fin y al cabo, a la "satisfacción de la dignidad humana" (Resolución del 28 de marzo de 2011: 6).

Armella haría un notorio esfuerzo argumental en su búsqueda de justificar la validez e importancia de este instrumento jurídico para la causa del Riachuelo. El juez ligaría el camino de sirga a la necesidad de una "planificación seria y comprometida con el porvenir, que deje de

1. Estas apreciaciones del juez Armella provienen de una entrevista realizada en 2017 a propósito de la investigación doctoral en la que se funda este artículo. No obstante, a pedido del entrevistado la conversación no fue grabada, razón por la cual las frases a él atribuidas fueron reconstruidas a posteriori con la mayor fidelidad posible.

2. Debe destacarse que, si bien probablemente haya sido el más protagónico (e institucionalmente el de mayor relevancia), el MPD no ha sido el único actor en intervenir en defensa de los y las afectadas del camino de sirga. Con distintos grados y modos de complementación, así como diferentes períodos de participación, también han formado parte el equipo jurídico de la Central de Trabajadores de la Argentina - Capital (CTA Capital), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asesoría Tutelar ante la Cámara de Apelaciones N° 1, la organización La Poderosa, la Fundación Temas y la Parroquia Virgen de los Milagros de Caacupé (ambas en el caso de la Villa 21-24), entre otros. A fines de identificar los principales hitos en la construcción de la estructura jurídica del conflicto, en estas páginas se destacarán fundamentalmente las intervenciones del equipo jurídico de la CTA Capital y el MPD. Por otro

lado, en lo que respecta al análisis de las estrategias (tanto políticas como jurídicas), el foco estará puesto en el MPD, si bien se destacarán sus modos de articulación con otros actores clave.

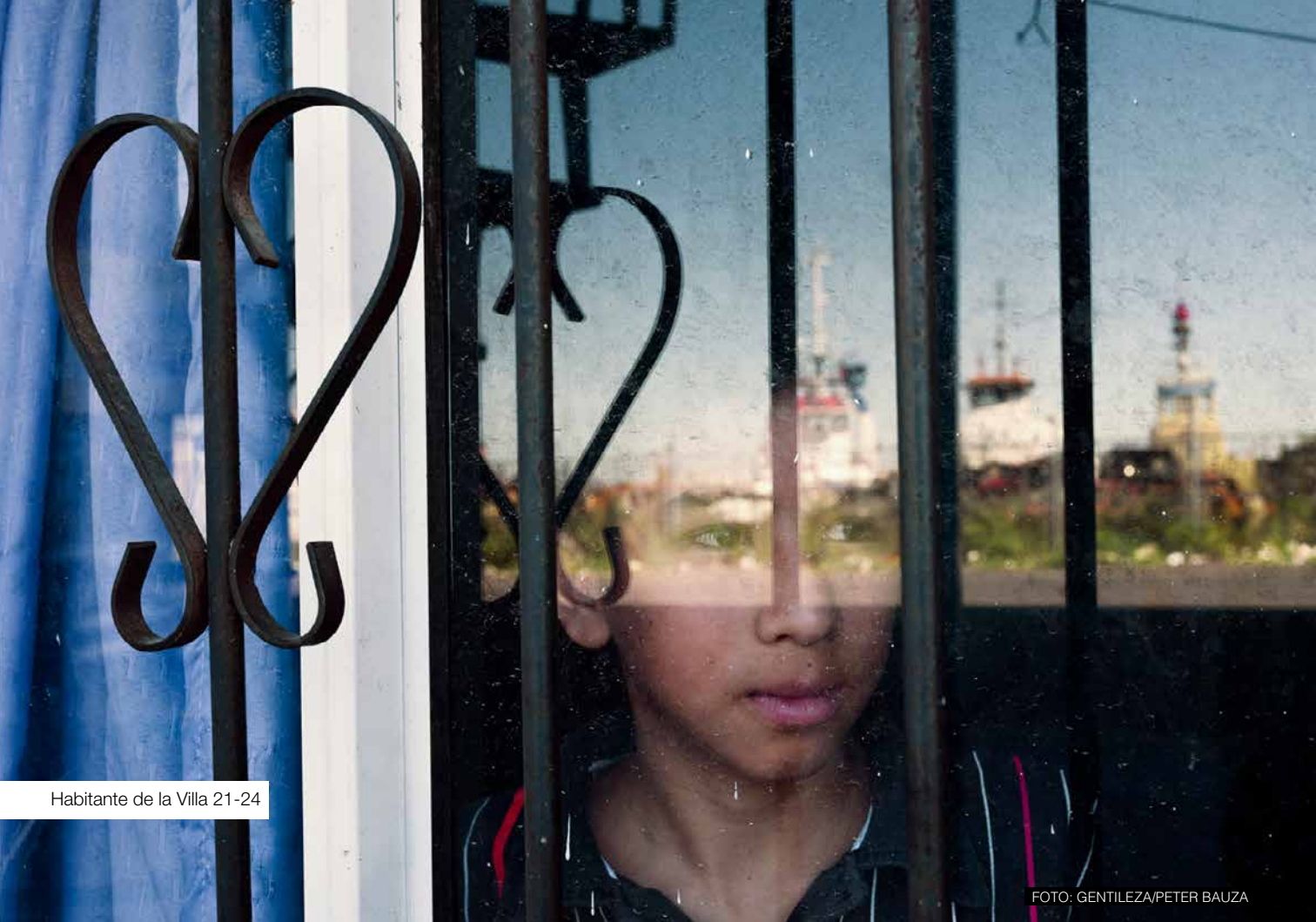


Mudanzas en el complejo Mundo Grúa, 2019



La Defensa Pública junto a los vecinos del barrio

FOTO: MPD CABA



Habitante de la Villa 21-24

FOTO: GENTILEZA/PETER BAUZA

lado el facilismo de diseñar las obras pensando solo en el hoy, desentendiéndose del futuro", y resaltaría que "la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo se [debe convertir] en una zona accesible y aprovechable para los ciudadanos [...], con fluidez en el tránsito y de apreciable belleza ecológica y arquitectónica, apta para la recreación y el disfrute, dejando de ser así, definitivamente, el patio trasero de la casa donde se tiran los desechos". En esta clave, advertiría a los gobiernos condenados —el nacional, el provincial y el local— que "al recuperarse la zona, se valorizará la misma haciendo que el sector privado se interese en ella fomentando así la inversión [...], convirtiendo la zona en un lugar de visita y recreación [como lo es el caso de Puerto Madero o ciudades de otros países, como el Sena o el Rin]". Asimismo, sostendría que en el futuro las obras "seguramente se convertirán en una fuente [...] para el fomento del turismo" (Resolución del 27 de abril de 2011: 7).

De este modo, la vieja normativa del Código Civil cobraba en sus escritos nuevos sentidos: de su finalidad relativa a la navegabilidad se viraba hacia una utilidad en términos de política económica, urbana y ambiental. La construcción del sendero ribereño aparecía como una condición *sine qua non* para una transformación estructural y perdurable de la cuenca, cuyos efectos redundarían en oportunidades inmobiliarias y de esparcimiento, mejoras paisajísticas y una mayor "dignidad humana".

II. La "eliminación de obstáculos", ¿una vía hacia el saneamiento?

Luego de siglos de crecimiento urbano a lo largo de la Cuenca Matanza-Riachuelo, claro está, los bordes del río distaban de estar vacantes. Se hallaban allí basurales, fábricas, edificios abandonados y, sobre todo, viviendas precarias pertenecientes a asentamientos y villas que en el transcurso de numerosos años se habían extendido hasta los mismos taludes. Y, sin embargo, desconociendo en su diagnóstico la dimensión social de las condiciones ambientales, el juez Armella exigió a los gobiernos competentes la "eliminación de obstáculos" de los márgenes del Riachuelo.

Las consecuencias de estas definiciones sobre los modos en que los gobiernos condenados llevarían a

cabo los mandatos fueron inmediatas. En la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno local se halló sin indicaciones respecto de cómo proceder, contando más bien con amplios márgenes de interpretación y acción. Así, en el caso del asentamiento Magaldi, los pobladores y pobladoras recibirían cédulas de notificación que solicitaban la liberación del camino de sirga en plazos de 48 horas. Mientras tanto, con los denominados "suelitos" —habitantes de viviendas aisladas entre galpones, puentes y basurales a lo largo del zigzagueante río—, la modalidad sería más contundente: las topadoras se hicieron presentes para dar lugar a la expulsión y demolición sin mediar advertencias.

En esta primera etapa, el Gobierno de la Ciudad ofreció como única alternativa el otorgamiento de subsidios habitacionales, que apenas eran suficientes para un puñado de meses de subsistencia en una pensión o inquilinato. En lugar de morigerar las situaciones de vulnerabilidad, la implementación de la sentencia acababa reproduciéndolas o incluso agravándolas, pues se sometía a la población ribereña a una erradicación violenta y forzada que los dispersaba y quebraba sus redes de solidaridad.

Como señala Azuela (2018: 13), cuando del mundo de los tribunales se trata, el diablo está en los detalles: estos logran tener significativas implicancias para con los modos de ejecutar los fallos, ya que la lógica burocrática es un rasgo ineludible del sistema judicial. Asimismo, la retórica no solo es un componente estructural del Derecho, sino también una estrategia clave en la toma de decisiones. Toda posición jurídica implica determinados niveles de uso de este recurso, ya que la justificación requiere de una capacidad de persuadir, fundada a su vez en el potencial argumentativo de secuencias y artefactos verbales y no verbales (Santos, 2009).

Al escasear las directivas judiciales respecto de cómo debía conducirse el proceso de "limpieza de márgenes", el gobierno local actuaba sin ataduras. Tanto en el fallo como en su largo derrotero por los tribunales, la causa judicial se tramitaba en términos de una afectación del derecho al ambiente sano y la salud, pero la situación de los millones de habitantes de la cuenca en materia de vivienda —y, en especial, aquella de la población del camino de sirga— solo aparecía de modo secundario. De hecho, los términos "erradicación" y "relocalización" eran

utilizados indistintamente en las resoluciones judiciales (Chellillo, *et al.*, 2014). Resulta ilustrativo en este sentido que, en una de ellas, Armella afirmaría: "[Debe ponerse] en conocimiento a [...] los particulares que han avanzado sobre el ámbito del río que deberán deponer su actitud invasora y egoísta de manera inmediata [...] [con el fin de] recuperar el espacio público" (Resolución del 13 de diciembre de 2010: 7).

La ejecución de estos mandatos por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires comenzaría a poner en evidencia una creciente tensión entre el tratamiento judicial de la degradación del Riachuelo y los derechos de sus habitantes, aquella población cuya calidad de vida —según había indicado la propia Corte Suprema— debía ser mejorada. Su oposición a las medidas, llevada a cabo de la mano del MPD, no tardaría en reencuadrar el proceso de saneamiento, que ya no sería solo un problema de política ambiental, sino que pasaría a convertirse en un extendido conflicto sociohabitacional.

III. De los desalojos al derecho a la relocalización

A partir de principios de 2010 surgió el primer intento judicial de torcer el rumbo de los acontecimientos. Tras haberse apersonado en las primeras demoliciones y presentar recursos para lograr que —cuanto menos— se les garantice a los desalojados un subsidio habitacional temporal, el equipo jurídico de la CTA Capital —patrocinando a los/las delegados/as del barrio Magaldi— interpuso una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Su objetivo era detener los procesos en curso y, al mismo tiempo, exigir reglas para los casos por venir, que se garantice "un efectivo acceso a la vivienda digna y adecuada y todos sus derechos conexos" ("Pajares de Olivera, María y otros c/ GCBA s/ amparo", 2010: 2).

Según el equipo jurídico de la CTA Capital, el proceder del Gobierno de la Ciudad en pos de la "liberación" del camino de sirga incurría en "malicias", "desprolijidades" e "ilegalidades", y evidenciaba la carencia de políticas públicas "respetuosas de los derechos humanos" ("Pajares de Olivera, María y otros c/ GCBA s/ amparo", 2010: 2). De acuerdo con el recurso de amparo, se corría el riesgo de que las acciones ligadas al saneamiento ambiental de la

Cuenca Matanza-Riachuelo riñeran directamente con el resguardo de los derechos de las personas más afectadas por la sentencia. Más aún, denunciaba que el accionar gubernamental "contrabandea[ba] una segunda intención": el desarrollo de políticas de vivienda expulsivas ("Pajares de Olivera, María y otros c/ GCBA s/ amparo", 2010: 3). El amparo denunciaba la violación del derecho a la vivienda, pues afirmaba que no se habían adoptado "todas las medidas y recursos para respetar el principio de radicación definitiva y de no regresividad" ("Pajares de Olivera, María y otros c/ GCBA s/ amparo", 2010: 92). De este modo, el equipo jurídico de la CTA Capital sentaba las bases para exigir la relocalización de los/as afectados/as por sobre el mero otorgamiento de subsidios u otro tipo de soluciones transitorias.

Por otro lado, la presentación del equipo jurídico de la CTA Capital alertaba sobre los efectos sociales de los desalojos, entre ellos, "la descomposición del grupo familiar, la deserción o atraso escolar de los niños, el desarraigo y un empeoramiento y encarecimiento generalizado de las condiciones de vida". Por estos motivos, se fundamentaba en el texto que, de no mediar un "procedimiento de ejecución [...] [respetuoso] de los derechos humanos" (lo cual constituiría "la única manera posible de leer las obligaciones emanadas del fallo"), el accionar oficial acabaría profundizando el déficit habitacional y vulnerando derechos ("Pajares de Olivera, María y otros c/ GCBA s/ amparo", 2010: 91).

Tal procedimiento de ejecución debía, en consecuencia, guiarse por "la más elemental lógica de trabajo" propia de un proceso de relocalización, que supondría involucrar a la población afectada y respetar el derecho a la vivienda y sus derechos conexos. Todo proceder contrario "habilita[ría] a sospechar que, en realidad, [la] falta de política no es una desidia, sino una política activa de expulsión planificada" ("Pajares de Olivera, María y otros c/ GCBA s/ amparo", 2010: 92).

IV. La exclusión jurídica de los afectados, puntapié para un patrocinio heterodoxo

Cuando el equipo jurídico de la CTA Capital presentó el recurso de amparo ante un tribunal del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, este lo concedió y requirió

la detención de los desalojos que estaba llevando a cabo el Poder Ejecutivo. Sin embargo, el Gobierno de la Ciudad se dirigió al juez de ejecución, Luis Armella, con el fin de alertarle sobre la intromisión de otro magistrado en un asunto que remitía a una orden emanada de su propio juzgado. En efecto, la solicitud del equipo jurídico de la CTA Capital se realizaba en representación de habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, pero aquello por lo que estos/as reclamaban tenía origen en una causa conducida desde otra jurisdicción. Con este acto, en el que dos jueces se arrogaban potestad sobre el proceso, la apertura del camino de sirga llegaba a un momento determinante: ¿dónde se iba a arbitrar el proceso de apertura del camino de sirga? ¿Bajo qué reglas de juego, sobre la base de qué ámbitos de competencia jurídica y con la participación de qué actores?

Cuando la Corte Suprema determinó que la ejecución recaería sobre el Juzgado Federal de Quilmes, afirmó que debía asegurarse "la uniformidad y consistencia en la interpretación de las cuestiones que se susciten, en vez de librarla a los criterios heterogéneos o aun contradictorios que podrían resultar de decisiones de distintos jueces de primera instancia". De lo contrario, se "[frustraría] la ejecución de la sentencia y [se estimularía] una mayor litigiosidad que podría paralizar la actuación de la agencia administrativa interviniente" (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008). Por este motivo, el máximo tribunal había establecido que él mismo sería el único con capacidad de revisar las decisiones tomadas por el juez de ejecución, por lo que quedaba eliminada la posibilidad de que, como es habitual, se pudiera recurrir antes a un juzgado de segunda instancia.

Según Maldonado (2016: 216), este pronunciamiento de la Corte Suprema rompía con las reglas de competencia establecidas en los mecanismos procesales de la justicia argentina, y se diseñaba, de este modo, un sistema recursivo *sui generis* que apuntaba a evitar litigiosidad y dilaciones en la ejecución de la sentencia. Así, "estableciendo una relación casi excluyente del juzgado de ejecución con la Corte Suprema", quedaba eliminada la posibilidad de que otros tribunales interviniesen en cualquier asunto relativo a la causa del Riachuelo.

Debe destacarse que el saneamiento de la cuenca atañía a un territorio con millones de habitantes que,

de acuerdo con las reglas procesales establecidas, no tenían entidad jurídica en la causa. Sin embargo, una gran cantidad de ellos/as —especialmente los y las del camino de sirga— se veían directamente involucrados/as a raíz de los efectos de las políticas implementadas. Una vez que el MPD comenzó a intervenir formalmente como representante legal de las y los afectados, esta falta de reconocimiento de sus patrocinados como actores procesales se convertiría en uno de los principales conflictos jurídicos en el intento de construcción del camino de sirga.

Es preciso atender a esta complejidad con mayor detalle. El proceso judicial contó desde sus inicios con una fisionomía peculiar, pues se convirtió en una causa sin víctimas en términos procesales: los condenados serían parte de ella, pero los/las afectados/as no tendrían entidad en el expediente. Como consecuencia, los "destinatarios" que debían recibir una reparación a través de la sentencia —esto es, las personas cuya "calidad de vida" debía ser "mejorada" — no fueron dotados del derecho a apelar, ser notificados, impugnar las etapas de ejecución y denunciar cualquier vulneración de derechos sucedida como consecuencia de la implementación de políticas por parte de los gobiernos condenados.

Esta exclusión, sumada a la falta de correspondencia entre la jurisdicción donde se conducía la causa y la que se hallaba bajo la égida de los defensores, tendió a materializarse en un recurrente rechazo de las presentaciones realizadas en representación de los/as afectados/as. Así, en el caso de un reclamo realizado por el MPD para denunciar el desalojo de los "suelitos", el juez recordaría que la sentencia dictada por la Corte Suprema "[había establecido] con precisión las partes intervinientes", y que, por ende, los peticionantes deberían "canalizar a través de las vías procesales correspondientes [...] el resguardo de los intereses que creen afectados".

A raíz de esta falta de reconocimiento jurídico, el traslado de las demandas de la población de la ribera a los tribunales representaba un verdadero desafío que solo podría abordarse complementando la vía jurídica con la acción política. En otras palabras, la arquitectura excluyente del proceso judicial sería una condición determinante para la elaboración, por parte del MPD, de una estrategia de intervención.

V. La moralización y politización de la defensa de derechos

La adopción de un enfoque territorial ha sido un principio estructurador de la política del MPD. Esta se basa en la evaluación de que una de las principales dificultades para acceder a la justicia es de tipo material: al estar físicamente alejada de las personas que más la requieren, las posibilidades objetivas de acudir a ella serían bajas y, por ende, las probabilidades de que se considere el litigio como una opción para la tramitación de los conflictos se vería dificultada. Como consecuencia, la presencia en los barrios sería la mayor garantía de que el servicio de justicia sea un derecho alcanzable, y no solo un poder con el que los pobres urbanos se topan —como de costumbre— desde un banquillo de acusados (Arcidiácono y Gamallo, 2011).

Por este motivo, desde que asumió el patrocinio de los afectados por la orden de relocalización, el MPD no se limitó a ejercer su tarea exclusivamente desde las oficinas del organismo, sino que participó sostenidamente de instancias de encuentro y debate con las y los afectados en los propios barrios. En el caso de la Villa 21-24 —que hasta la actualidad continúa irresuelto—, el organismo formó parte incluso de las asambleas de vecinos/as del camino de sirga, un espacio de reunión semanal de los/as implicados/as en las futuras mudanzas. Más aún, sus abogados/as desempeñaron desde un comienzo un rol coordinador de esos encuentros, en los que se abocaban a transmitir las novedades de la causa con una vocación pedagógica, explayándose sobre los diversos actores judiciales y gubernamentales involucrados y discutiendo los alcances y limitaciones de cada potencial decisión sobre el expediente. En efecto, permitir la comprensión de las complejidades jurídicas del proceso de relocalizaciones, lejos de darse por sentado, era una tarea de primer orden para el MPD.

Debe recordarse que el conflicto catalizado por la orden del juez Armella estaba signado por una primacía del lenguaje jurídico y de las reglas procedimentales del Poder Judicial. Por un lado, las y los habitantes de la ribera del Riachuelo se habían vuelto parte de una trama altamente compleja, una causa estructural conducida desde la Corte Suprema que los volvía parte de una vasta red de actores (entre ellos, el máximo tribunal, el juzgado de

ejecución, la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo y los organismos de defensa pública). Por otro lado, la noción de "camino de sirga" juridificaba hasta su propio sentido de pertenencia territorial, transformando su arraigo al barrio y sentando nuevos términos bajo los cuales deberían encuadrar sus reivindicaciones.

Claro está, la nueva realidad en la que se hallaban los afectados no podía sino dar lugar a confusiones y requerir un aprendizaje de los códigos y entramados que determinaban su porvenir. Como advierte Melé (2011), debe reconocerse la dimensión cognitiva del Derecho, no solo en cuanto a cómo instaura categorías y formas de pensar, sino también con relación al modo en que recoge demandas y las traduce a los marcos, modos de acción e instrumentos específicos del mundo jurídico. En otras palabras, el Derecho opera en los conflictos como recurso, pero también como cuadro cognitivo; cuenta con una faceta contenciosa, pero también contribuye a construir expectativas, determina posiciones y constituye un recurso argumentativo (Azuela, Melé y Ugalde, 2015). En este sentido, los abogados/as del MPD ejercieron con los afectados un papel pedagógico de intermediación entre los barrios del Riachuelo y los tribunales.

En la medida en que los expedientes, los tribunales, las resoluciones de jueces y los corpus de leyes son la indispensable moneda de cambio con la que se tramitaba el judicializado conflicto por las relocalizaciones, las y los representantes legales de los vecinos hacían las veces de correa de transmisión entre los valores, códigos y esquemas de percepción de los afectados de las villas y aquellos de las agencias del Estado. Con un pie en los despachos y los tribunales y otro en los barrios de los afectados por la orden de relocalización, jugaban un rol mediador entre dos mundos —el territorial y el jurídico en un sentido amplio—, operando como puente que hacía inteligible a la experiencia cognitiva de sus patrocinados/as un proceso ajeno a los marcos de significación que regían sus vidas cotidianas. En otras palabras, al traducir lo desconocido e inaccesible en familiar y posible, administraban los significados de acuerdo con los términos con los que los afectados y las afectadas por la orden del juez Armella conducían sus relaciones políticas y cotidianas habituales (Cohen y Comaroff, 1976; Silverman, 1977).

Asimismo, en su patrocinio de grupos social y económicamente frágiles, el MPD se ha caracterizado por ejercer el Derecho con una sustancial carga política y moral. Siguiendo a Trubek (1992: 5, citado en Manzo, 2016), su actividad "humaniza al cliente, politiza la demanda jurídica [...], crea estrategias de lucha y de resistencia y, además, anima a la organización colectiva de la clientela". La suya ha consistido, en otras palabras, en una práctica que une la *expertise* jurídica con el compromiso con la defensa de los derechos humanos (Carlet, 2015: 379), particularmente en clave de derechos económicos, sociales y culturales.

En su intervención en el conflicto por las relocalizaciones, el MPD ha adoptado un enfoque que apuntó a evitar la reproducción acrítica de las jerarquías y prácticas dominantes de la abogacía. Entre ellas, se destacan: a) la reproducción de un vínculo tradicional de abogado-cliente, en el cual el primero se presenta como el ostentador del lenguaje técnico del Derecho frente al segundo, quien desconoce el Derecho y las reglas formales del campo jurídico; b) los rituales, formalismos, procesos, reglas y tiempos característicos del Derecho; y c) la adopción de un lenguaje jurídico potencialmente totalizador que corre el riesgo de monopolizar y traducir el conflicto político solo al lenguaje y tiempos jurídicos (Manzo, 2016). La recurrente puesta en cuestión de los "tiempos" de la justicia, la crítica a los mecanismos burocráticos que acababan entorpeciendo la protección de derechos y la paciente explicación de reglas procesales eran la norma en el vínculo que los/as abogados/as del MPD tejieron con los afectados por el proceso judicial.

VI. Las asambleas de afectados en la Villa 21-24: organización política y legitimación de la estrategia jurídica

Para los/as abogados/as del MPD, las asambleas de afectados/as por las relocalizaciones han resultado una instancia necesaria de legitimación de su estrategia jurídica, en tanto y en cuanto les ha permitido actuar no como representantes de un grupo reducido de vecinos, sino de los miles de afectados por las relocalizaciones. Si a los efectos de la causa judicial los/

los afectados/as no son de por sí un grupo constituido como tal, sino una sumatoria de familias a las que se les debe proveer una solución habitacional, el desafío de los abogados ha consistido en trascender la defensa de sus derechos en clave individual, pasando a constituir política y jurídicamente a los y las habitantes del camino de sirga como colectivo. Pero en la medida en que los defensores realizan un "acompañamiento jurídico" y sus acciones, como las de todo/a abogado/a, están supeditadas a las decisiones de los defendidos, la necesidad que se desprende es la creación de consensos entre los vecinos y vecinas (e instancias donde alcanzarlos), sin los cuales difícilmente la estrategia jurídica podría ser más que la suma de casos particulares. En vías de la construcción de una voluntad común, las asambleas del camino de sirga han cumplido un papel indispensable; sin ellas, difícil sería la construcción de tal estrategia legal.

Las asambleas se constituyeron entonces como una instancia de legitimación capaz de centralizar la voz y voluntad de los/as afectados/as —por medio de delegados/as electos/as— y habilitar a las y los defensores a hablar en nombre del conjunto, mientras, a su vez, atendían casos individuales que no eran de por sí compatibles con lo colectivo. En otras palabras, el MPD ha contado con un foco de trabajo general —la relocalización del camino de sirga como un todo— a la vez que ha abordado y tratado la multiplicidad de casos particulares.

Por lo tanto, para que la facultad implícita del organismo de representar a todos los vecinos fuera efectiva —es decir, para que pudiera sintetizar en una unívoca estrategia jurídica la pluralidad de casos individuales—, los/as delegados/as debían guardar su legitimidad tanto dentro como fuera del barrio como representantes de los y las miles de afectados/as. Y dado que entre los/as delegados/as había objetivos comunes, pero también sospechas mutuas y rencillas políticas y personales, los/as defensores/as debían incluso mediar en las relaciones interpersonales —encauzándolas— y realizar esfuerzos para el sostenimiento de marcos de unidad. Esto implicaba, en definitiva, salvaguardar la organicidad de los/as afectados/as y su perdurabilidad como colectivo, en representación del cual las y los abogados pudieran actuar jurídicamente.

VII. El ejercicio del patrocinio en el marco de un conflicto político

La estrategia jurídica desarrollada por el MPD en la Villa 21-24 difícilmente podría comprenderse sin encuadrarla en los escollos que ha supuesto la dificultad de hacer oír y valer la voz de los/as afectados/as. En el contexto de una causa judicial que desde sus inicios no había reconocido el derecho a la participación de la población sino por intermediación de un cuerpo colegiado —y que, en los últimos años, había perdido dinamismo y dado pocas señales de avances—, la movilización de los vecinos y vecinas se volvía un recurso vital para lograr atención del juzgado y presionar a los organismos intervinientes, que no hallaban en las resoluciones de los magistrados suficiente motivación para actuar. En un proceso de relocalización que ponía en juego cuantiosos derechos fundamentales —a la salud, a la vivienda y al ambiente sano, entre otros—, la imposibilidad de formar parte del expediente judicial angostaba la potencialidad de los recursos jurídicos y otorgaba mayor protagonismo a la exploración de vías alternativas.

Ante las dificultades para incidir en el proceso de ejecución de las relocalizaciones, las acciones tendientes a la visibilización de las demandas de los/as afectados/as resultaron un complemento clave para la vía judicial seguida por el MPD: a la par de las acciones jurídicas, los y las vecinas del camino de sirga —junto con aliados como la Fundación Temas y organizaciones barriales como La Poderosa— desarrollaban intervenciones en la esfera social y política, como manifestaciones públicas y difusión mediática. Las asambleas del cuerpo de delegados/as transcurrían, precisamente, en la intersección de esos dos planos: la discusión de la estrategia jurídica y la organización del activismo político. En ellas, se barajaban y planificaban formas de protesta como movilizaciones al juzgado en ocasión de audiencias, entrega de petitorios ante la Corte Suprema, pedidos de pronunciamientos sobre la situación del camino de sirga a candidatos a jefe de Gobierno, entre otras.

En el marco del conjunto de actores que constituían la alianza en defensa de los/as afectados/as, este tipo de medidas eran llevadas a cabo, claro está, por aquellos de raigambre social (delegados, Junta Vecinal, organizaciones de base). Sin embargo, para aquellos de naturaleza

más bien judicial (MPD, Asesoría Tutelar), la acción política cumplía un papel indispensable a los fines de su intervención en el plano de los tribunales. En efecto, estos entendían que su estrategia jurídica era *necesaria*, pero no *suficiente*, dado que se vuelve más factible ganar una causa judicial en la medida en que se la *politiza* y se construyan *correlaciones de fuerzas*. En otras palabras, el triunfo en el campo judicial tiene como condición de posibilidad la construcción de conflicto en el plano político. Como señala Abramovich (2005), sería equivocado concebir las estrategias legales como excluyentes de otras de tipo político, es decir, plantear una disyuntiva entre la acción en los tribunales y la intervención en la esfera pública. En general, afirma el autor, las estrategias legales exitosas son las que van acompañadas de movilización y activismo en el ámbito público por parte de los protagonistas del conflicto. En otros términos, podría afirmarse que los logros por las vías legales resguardarían o harían efectivas las conquistas obtenidas en el plano político.

Por estos motivos, si bien los/as abogados/as del MPD fungían como representantes legales de los habitantes del camino de sirga, la estrategia para con el plano judicial no cobraba potencia, sino en el marco de una intervención político-jurídica más compleja que involucraba a múltiples actores y medidas de acción directa. Así, ante sucesos como audiencias convocadas por el juez de ejecución, se llevarían adelante concentraciones en las puertas del juzgado; o ante los sucesivos incumplimientos del Instituto de Vivienda de la Ciudad, se propiciaría no solo la presentación de recursos administrativos, sino también la organización de movilizaciones, cortes de calle u otras formas de protesta.

Conclusiones

La intervención del MPD ha sido determinante para las sucesivas transformaciones jurídicas del conflicto del camino de sirga. Su actuación dio lugar a un reencuadramiento de la ejecución de la sentencia, que pasó de ser tramitada en términos de una reparación del derecho al ambiente a ser concebido asimismo como una problemática de vivienda —y, más ampliamente aún, de derecho al hábitat y derecho a la ciudad—. A partir de

haber logrado que el juez Armella reconociera la relocalización como contracara ineludible del proceso de "eliminación de obstáculos", el organismo consiguió la apertura de una etapa de negociación que apuntó, a su vez, a desplazar paulatinamente la clave de tratamiento jurídico del problema, introduciendo elementos, como el derecho a la educación, a la salud, a la calidad constructiva de los nuevos departamentos y al arraigo en las inmediaciones de los barrios de residencia original. En otras palabras, al intentar introducir el paradigma de los derechos económicos, sociales y culturales a la pugna judicial, el MPD haría especial hincapié en la necesidad de cumplimiento de los "derechos conexos" a todo desplazamiento forzoso de población.

Por otro lado, según hemos visto hasta aquí, las prácticas jurídicas del organismo en el conflicto del camino de sirga no se han subordinado a las formas políticas de protesta, pero tampoco operaron como su punta de lanza. Más bien, el avance de posiciones en el plano judicial ha requerido el impulso de la organización social y la acción directa, pero, a su vez, el activismo político ha precisado anclarse en estrategias jurídicas, pues esta ha sido la esfera determinante de las reglas generales del conflicto. En esta imbricación, los/as defensores/as llevaron adelante la representación legal en el marco de una estrategia general de intervención que contó con la acción colectiva como una de las herramientas fundamentales. El ejercicio activista del Derecho del MPD conllevó, por ende, un entrelazamiento entre estrategias legales y otras de tipo estrictamente político. En otros términos, la construcción conjunta del conflicto entre defensores/as y afectados/as no planteó una disyuntiva entre dos formas de acción, sino que dio a luz a una relación de mutua necesidad entre la vía jurídica y el activismo político.

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor, "Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política", *Estudios socio-jurídicos*, N° 9, Bogotá, 2005, pp. 9-33.

ARCIDIÁCONO, Pilar y GAMALLO, Gustavo, "Política social y judicialización de los derechos sociales", *Temas y debates*, año 15, jul.-dic. Rosario, 2011, pp. 65-85.

AZUELA, Antonio, "Prólogo", en CORTI, Horacio y BORJA, Jordi, *Derecho a la ciudad: conquista política y renovación jurídica*, Jusbaire Editorial, Buenos Aires, 2018.

AZUELA, Antonio; MELÉ, Patrice y UGALDE, Victor, "Conflits de proximité et rapport(s) au(x) droit(s). Développement durable et territoires", *Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, vol. 6 N° 1, OpenEdition Journals, París, 2015.

CARLET, Flávia, "Advocacia Popular: práticas jurídicas contra-hegemônicas no acesso ao direito e à justiça no Brasil", *Revista Direito E Práxis*, Vol. 6, N° 10, Río de Janeiro, 2015.

CHELLILLO, Mauro, *et al.*, "El 'qué'. Las relocalizaciones en el marco de la causa Riachuelo y el derecho a la ciudad", *La causa "Mendoza". La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 6, año 4, Buenos Aires, 2014, pp. 23-40.

COHEN, Anthony y COMAROFF, John, "The management of meaning: on the phenomenology of political transactions", en KAPFERER, Bruce (ed.), *Transaction and meaning: directions in the anthropology of exchange and symbolic behavior*, ISHI, Philadelphia, 1976.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios. Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo", 2008. Disponible en: http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/fallo_riachuelo080708.pdf. [Fecha de última consulta: 12/12/2016].

JUZGADO FEDERAL DE QUILMES: Resolución del 13 de diciembre de 2010.

-----: Resolución del 28 de marzo de 2011.

-----: Resolución del 27 de abril de 2011.

MALDONADO, Melinda Lis, "El camino de sirga en acción en la Cuenca Matanza-Riachuelo: efectos reales de las decisiones judiciales sobre la propiedad y el territorio", en AZUELA, Antonio (Coord.), *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano*, Instituto de Investigaciones Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 2016.

MANZO, Mariana, "Identidades profesionales: El lugar que ocupa el Derecho y la política en el ejercicio profesional de los abogados activistas en la Argentina", *Revista Direito e Práxis*, Vol. 7, N° 15, Río de Janeiro 2016, pp. 175-212.

MELÉ, Patrice, "Actualisation locale du droit", ponencia presentada en *Séminaire Géographie et droit, géographie du droit*, UMR-PRODIG, Carcassonne, 2011.

MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, *La causa "Mendoza". La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas* Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 6, año 4, Buenos Aires, 2014.

PAJARES DE OLIVERA, MARÍA Y OTROS C/ GCBA S/ AMPARO: "Interpone acción de amparo colectivo. Solicita urgente medida cautelar", 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa, *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el Derecho*, Trotta/ILSA, Madrid, 2009.

SILVERMAN, Sydel, "Patronage and community-nation relationships in central Italy", en SCHMIDT, Steffen, *et al.* (eds.), *Friends, followers and factions. A reader in political clientelism*, University of California Press, Los Ángeles, 1977.

TRUBEK, Louise, "Critical lawyers: social justice and the structures of private practice", en SARAT, Austin y SHEINGOLD, Stuart (Eds.), *Cause lawyering: political commitments and professional responsibilities*, Oxford, Nueva York, 1998.

La (re)producción de fronteras y límite urbano

Ignacio Sagasti

Arquitecto (UNLP). Docente de grado de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (UNLP). Secretario administrativo, integrante de la Secretaría Letrada de Hábitat N° 1 del MPD de la CABA. Correo electrónico: isagasti@jusbaires.gov.ar

Natasha Reginato

Arquitecta (UNLP). Auxiliar, integrante de la Secretaría Letrada de Hábitat N° 1 MPD de la CABA. Correo electrónico: nreginato@jusbaires.gov.ar

La Villa 21-24 es parte de un proceso de urbanización condicionado por la causa "Mendoza". El artículo busca analizar desde una mirada técnica, los complejos urbanos producidos por el Estado como respuesta a una vivienda nueva, las relocalizaciones internas como parte de un proceso extenso para urbanizar y la apertura del camino de sirga como nuevo límite.

La producción de nuevos espacios para habitar nos hace repensar el proceso para lograr producir ese elemento arquitectónico, el impacto urbano, los lineamientos y los análisis participativos. El Riachuelo es el marco de una causa ambiental y de un puntapié urbano, que nos provoca interrogantes del hábitat con su vinculación.

"Un ladrillo puede ser una herramienta, un arma, o solo un objeto, pero si lo intervenimos, si trabajamos con él, puede ser un cobijo".¹

En la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la sentencia de la causa "Mendoza",² se determinó que la población que habitaba a la vera del Riachuelo debía ser relocalizada. Es con lentitud que comienza un proceso de "reurbanización" de sectores de las villas afectadas, lo que generó nuevos márgenes por demoler y acondicionar.

El artículo propone analizar cómo impacta física y socialmente la delimitación y construcción del camino de sirga, la relocalización a una vivienda nueva, los proyectos y nuevas espacialidades por habitar. Asimismo, busca indagar en la idea de participación y analizar los procesos según lo realizado por distintos niveles estatales desde una mirada arquitectónica en un espacio judicializado.

La delimitación espacial propuesta para este artículo será la Villa 21-24 del barrio de Barracas, la cual se observa con estructuras de accesibilidad a centralidades, circunstancia que tensionó la decisión de la ubicación de los nuevos conjuntos habitacionales, ya que los afectados exigen la integración a la Ciudad mediante una vivienda digna, servicios y accesibilidad. Es el Riachuelo protagonista de la villa, tanto como el inicio y puntapié de una propuesta urbana que llega desde el río y no de la Ciudad.

La historia de la Villa 21-24 es la experiencia superadora de intentos de erradicación por parte de gobiernos, así como la lucha diaria por el acceso a un hábitat digno. Se expondrá en este texto una fragmentación en la intervención desde lo disciplinar y lo estatal. Existen claves y herramientas para consultar en los proyectos y procesos urbanos a largo plazo.

1. Arq. Solano Benítez, concepto desarrollado en la conferencia TED Asunción.

2. MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, *La causa "Mendoza": la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*, Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA, Nº 6, año 4, CABA, 2014.

I. Los proyectos de vivienda nueva. La participación barrial. Los modos de construir

David Hervey³ comprende a "la [C]iudad como un proceso social de base espacial en la que diversos actores, con programas y objetivos diferentes, se interrelacionan por medio de prácticas espacialmente entrelazadas".

En este sentido, buscaremos herramientas técnicas en la vinculación entre los distintos estamentos, la obligatoriedad judicial, los delegados y vecinos afectados. La distancia en el tiempo nos permite analizar proyectos con diferentes modalidades de intervención participativa.

Los primeros complejos habitacionales a donde fueron relocalizadas las familias de la Villa 21-24, Magaldi, Villa Cartón, El Pueblito y Luján se encontraban en la zona sur de la CABA. Estos espacios no fueron construidos específicamente para estos destinatarios, pero ante la urgencia de la manda judicial y la de muchas familias que tenían sus viviendas muy dañadas, o alguno de sus hijos o hijas con problemas de salud, los gobiernos de la Nación y la Ciudad decidieron las relocalizaciones. La construcción industrializada fue la elegida.

La necesidad y la urgencia fueron los mandantes, esto generó un producto cerrado de viviendas tipológicas. No existió un análisis de las necesidades de las familias por relocalizar. Al estar ya construidos o proyectados los complejos, la participación de los vecinos en el proyecto y ejecución de estos resultó impracticable.

La lucha de los vecinos y delegados, que acompañamos desde este MPD, fue que los nuevos complejos se construyeran cercanos a la Villa 21-24 y que fueran ejecutados con materiales tradicionales, estructura de hormigón armado, muros de ladrillo revocados. Este tipo de construcción permite que cualquier arreglo o modificación futura de la vivienda pueda ser ejecutada por los mismos vecinos que mayormente manejan estos materiales.

En este sentido, se logró la expropiación de terrenos en un radio de diez cuadras de la Villa, por medio de la Ley Nº 5172, donde se proyectaron los nuevos complejos. Los terrenos expropiados para construir viviendas

3. HERVEY, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Ediciones Akal, Madrid, 2005.

destinadas a la Villa 21-24 se ubicaban en Alvarado, esquina Magaldi; Osvaldo Cruz y Luna, Orma,⁴ entre Magaldi y Luna; Iguazú y Luján; Pepirí y Osvaldo Cruz. Salvo en este último, en el resto se han construido viviendas para las familias, el grado de avance de las obras a la fecha es diferente en cada complejo. Respetto del terreno de Pepirí, se siguió solicitando desde el cuerpo de delegados, las organizaciones barriales, la Iglesia y el MPD que se realice la expropiación definitiva del lote, pero hasta el momento el resultado no ha sido el esperado.

Los proyectos realizados hasta entonces por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) respondían a las necesidades de una familia tipo de clase media. Sus espacios internos y comunes no consideraban los usos y costumbres de las familias a quienes iban destinados.⁵

Como ejemplo, podemos pensar en una familia que trabaja en la construcción y destina parte de su vivienda al guardado de herramientas y materiales: ¿dónde pondrían esos enseres al trasladarse a un departamento? ¿Utilizarían un dormitorio del departamento? Nuevamente la familia vivirá hacinada. De ahí la importancia de pensar el Programa Arquitectónico junto con el futuro usuario.

Al construir un complejo de viviendas se está construyendo y transformando la Ciudad. Si está destinado a personas que trabajan en el reciclado urbano, la forma de trabajo debería estar contemplada dentro del proyecto por realizar. Resulta impracticable contar en el interior de un complejo con un espacio donde las personas acopien lo recolectado hasta que llegue el camión que retira lo producido, entonces ¿qué hacer? Considerando que se está construyendo ciudad, a este requerimiento se le debe acompañar una solución; la Ciudad necesita a los recicladores urbanos y estos necesitan un espacio, entonces, al proyecto de viviendas debería acompañarlo el proyecto y ejecución de un espacio donde los recicladores puedan depositar diariamente lo recolectado,

4. Luego de muchos reclamos realizados en las mesas de trabajo, el IVC realizó la compra de una fracción de terreno lindero, que junto con el que ya estaba en su posesión, permitirá ampliar el proyecto y el ingreso al predio tanto por calle Orma como por el camino de sirga.

5. MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, *La causa "Mendoza": la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*, Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA, Nº 6, año 4, CABA, 2014.

cercano al conjunto que se proyecta. De esta forma, el proyecto será apropiado para las familias a las que se destina. Desde el MPD, hemos realizado reclamos en este sentido, tanto en el expediente judicial como en el área administrativa.

A partir de esto, hemos podido intervenir en algunos proyectos aportando ideas y propuestas respecto a cómo deben ser los complejos de viviendas para las familias de la Villa 21-24. Con esta experiencia, junto a los compañeros de la Secretaría Letrada de Hábitat Nº 2, hemos podido también generar cambios importantes en los proyectos de vivienda y urbanización en los barrios Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita.

Uno de los logros en los nuevos proyectos —tanto en la Villa 21-24 como en los complejos de viviendas Barrio Papa Francisco, Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno—, fue la incorporación de locales comerciales, ya que muchas familias tienen como sustento dicha actividad. Si bien hasta el momento no han sido habilitados debido a la ausencia de una operatoria para su funcionamiento, los espacios existen y cumplen con las reglamentaciones municipales correspondientes. Hasta ahora lo que sucede en otros complejos es que las familias que habitan en la planta baja acondicionan un dormitorio, el comedor o la terraza como lugar de atención al público.

II. La llegada a la nueva casa y la aparición de nuevos conflictos

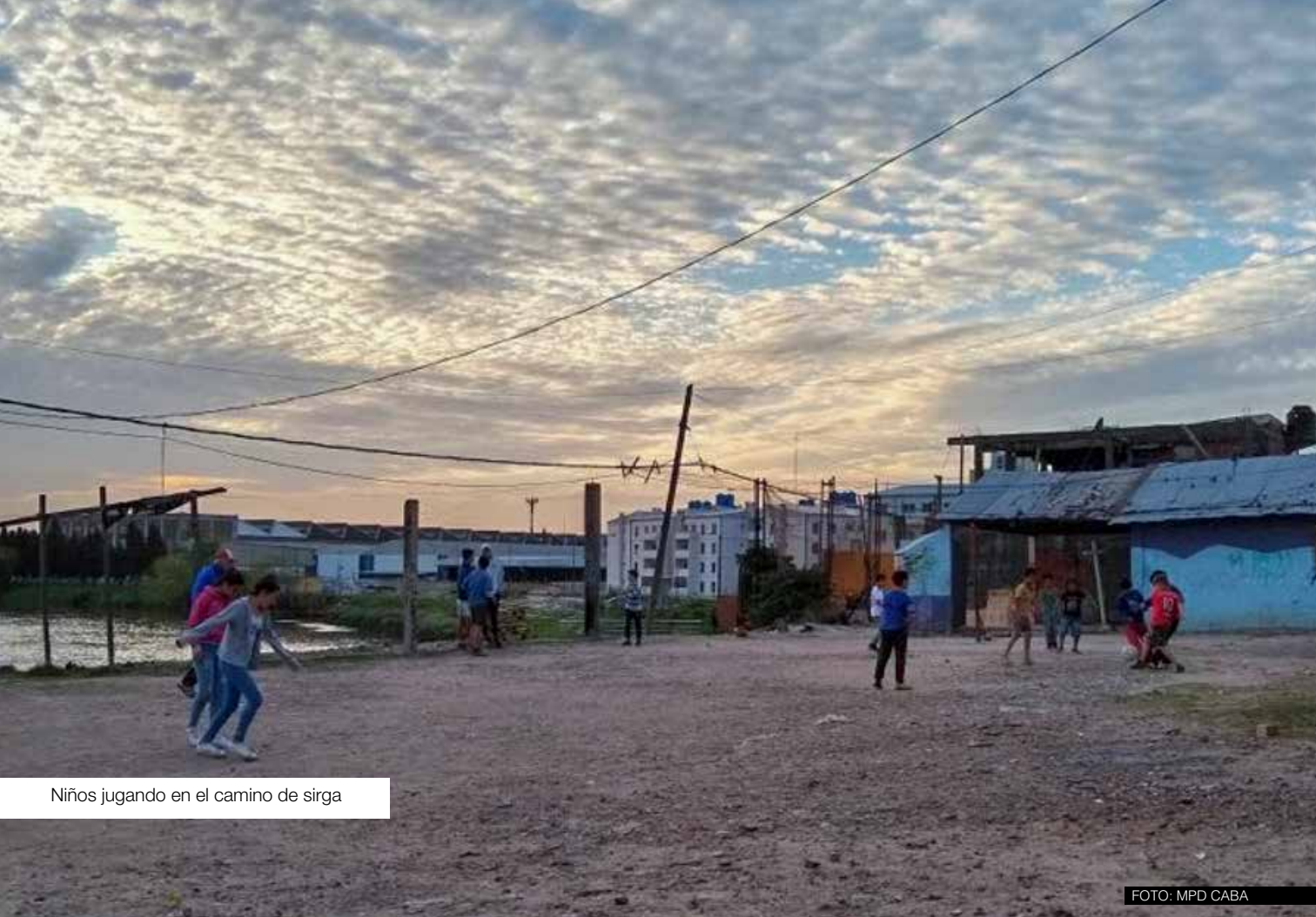
Buscamos analizar los conflictos urbanos, tanto en lo que se refiere a la disputa por acceso al derecho como a garantías estatales, exigidas por los habitantes de la Villa 21-24 y la defensa del proceso. El entorno de la Ciudad no es lo que resuelve al hecho como conflicto urbano.

Los conflictos urbanos pueden expresarse así:

[M]ediante su publicidad como su juridización, su denuncia o protesta, su desobediencia civil, que dan cuenta de las relaciones de fuerza que obligan a la toma de posición de los distintos actores y que son reveladoras de las relaciones de la población con el espacio, de las capacidades, los recursos, las estrategias y los discursos de los habitantes; de las posiciones en relación



Viviendas bajo autopista en el Asentamiento Lamadrid



Niños jugando en el camino de sirga

FOTO: MPD CABA



Demolición de viviendas en el camino de sirga

FOTO: MPD CABA

con un proyecto urbano, de las representaciones que tienen los actores sobre la ciudad, de las voluntades de apropiación reales o simbólicas del espacio de ciertos grupos sociales; de las capacidades y recursos de los habitantes movilizados; de sus estrategias, sus repertorios de acción y sus capacidades para investir las redes de acción pública.⁶

La disputa por el acceso al hábitat es multidimensional. El artículo pondrá la lupa, entre otras dimensiones, tanto en el aspecto técnico, tipológico y material, como en el proceso social para llegar a ese producto urbano.

¿Son los complejos habitacionales sociales nuevas agendas urbanas?

Complejo Habitacional Padre Múgica

Construido con el sistema Cassaforma, fue proyectado para albergar 780 familias en 13 edificios de planta baja y cuatro pisos, en departamentos de 2 y 3 dormitorios. Cada edificio cuenta con tres entradas, lo que genera consorcios de 20 familias.

Entre edificios se crean alternativamente calles, patios y estacionamientos, los que se han ido pauperizando con el tiempo.

Es un rasgo por señalar que el proyecto comenzó su construcción tiempo antes del fallo de la causa "Mendoza" y su destino escapaba de la Villa 21-24. El gobierno de la Ciudad sin *stock* de viviendas incorpora como beneficiarios a habitantes de la sirga, sin comprender el territorio villero como constituyente de identidad propia, en el que historias, etnias, ideales políticos y culturales son arraigados. De esta forma, acceden al conjunto tantos conflictos como territorialidades mudadas.

El complejo fue proyectado y construido para albergar a familias de las villas ubicadas en la zona, pero ante la urgencia de la manda judicial también se destinaron viviendas para las familias del Riachuelo. Así se relocalizaron 180 familias de la Villa 21-24, 60 familias

de Magaldi, además de unas 300 familias procedentes de Villa Cartón y del Barrio INTA.

Al poco tiempo de realizarse las primeras mudanzas se detectaron vicios ocultos, fundamentalmente ligados a una mala ejecución de las instalaciones sanitarias. Esto generó filtraciones en los pisos inferiores, caída de cielorrasos, humedad en muros y desprendimiento de cerámicos. Inmediatamente detectado el problema, el MPD expuso la situación ante el juzgado; lamentablemente, la mora en realizar las reparaciones pauperizó la calidad de la construcción en forma paulatina.⁷

Otros vicios ocultos estuvieron vinculados a la ejecución de los techos de chapa, el encuentro deficiente de estas con los muros, el escaso vuelo al llegar a las canaletas y el encuentro de losas y muros. Todas estas falencias generaron ingreso de agua de lluvia al interior de las viviendas de la planta alta y a los espacios comunes.

A su vez surgieron problemas estructurales del sistema. La utilización de carpinterías con marco de chapa doblada que apenas se apoyan sobre la cara externa del muro compuesto, y una mala impermeabilización y sellado de la unión de esta con el muro, provocaron filtraciones dentro del núcleo de telgopor. El agua, que por gravedad busca llegar al suelo, se desliza por este núcleo y genera humedad ascendente en muros y encharcamientos en los pisos.

Desde que comenzaron los problemas hasta 2019 se realizaron gran cantidad de mesas técnicas, reuniones con vecinos y referentes de los edificios, y visitas conjuntas con organismos y el juzgado. Se logró que se llevara adelante un proceso de reparación de los edificios, lo que incluyó las instalaciones sanitarias en baños y cocinas, sellado del encuentro de carpinterías y muros, reparación e impermeabilización de terrazas, reparación de filtraciones encubiertas. Estas obras a la fecha siguen en ejecución y las mejoras han resultado importantes, aunque hasta que no se completen no serán suficientes. Es importante destacar que los arreglos abarcan a todos los departamentos del complejo y no solo los que están en la causa "Mendoza".

Son las nuevas terminaciones arquitectónicas las que condicionan nuevas formas de habitar. Los niños

6. MELÉ, Patrice, "Introduction: conflits, territoires et action publique", en MELÉ, Patrice; LARRUE, Corinne; ROSEMBERG, Muriel, *Conflits et territoires*, Presses universitaires François-Rabelais, Tours, 2003, pp. 13-32

7. Expte. Nº 52000001-2013/2, legajo Padre Múgica del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional Nº 2 de Morón, y legajo de actuación Nº 20 Barrio Padre Múgica. Expte. Nº 298-2013/20 del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional Nº 12 de Capital Federal.

acostumbrados a jugar a nivel del piso ahora se encuentran hasta a 12 metros de distancia de este, por lo que las ventanas y los balcones, tanto individuales como colectivos, se convirtieron en lugares de riesgo permanente. Por esto se encabezó una discusión respecto a la necesidad de colocar redes de contención en esos espacios. Se realizaron pedidos al IVC y presentaciones al juzgado, luego de la caída de dos niños al vacío, sin consecuencias que lamentar; el juzgado dio la orden y el IVC comenzó a colocarlas. Desde entonces, todos los edificios construidos para las viviendas de las familias por relocalizar del camino de sirga cuentan con estas protecciones. En los barrios Rodrigo Bueno y Playón de Chacharita, el IVC solo las coloca en los departamentos donde viven niños menores de 7 años frente al recurrente reclamo de la Secretaría Letrada de Hábitat N° 2 del MPD.

En el complejo se detectaron conflictos entre lo social y lo proyectual:

- *Las viviendas siguen sin ser para sus dueños*
Debido a que no ha sido posible escriturar hasta que no se unifiquen las parcelas que componen todo el predio.
- *Los espacios comunes son deficitarios*
Se han degradado, debido a la falta de mantenimiento, a su utilización como lugar de abandono de autos desmantelados y a la toma de espacios comunes por parte de algunos vecinos para llevar adelante sus emprendimientos.
Existió el caso de la construcción de una caballeriza y lugar de acopio en el estacionamiento ubicado entre las torres 2 y 3, el cual luego de tres años de discusión se ha trasladado a un galpón cercano.
Vale la pena recordar que las familias que habitan este barrio son las que en peor condición estaban en las villas, por lo que su condición de vulnerabilidad no cambia solo con la tenencia de una vivienda.
- *La (in)accesibilidad dificulta la vinculación a su arraigo barrial y a la Ciudad*
Cuando se construye un complejo de viviendas destinado a una gran cantidad de familias, la Ciudad se transforma. Cientos de personas van a necesitar del equipamiento urbano y del transporte público, entre otros tantos servicios. Por ello, los proyectos deben contener un análisis profundo de los

cambios que sucederán en el barrio y se debe acompañar la construcción de viviendas con una reestructuración del equipamiento.

Complejo Habitacional Ribera Iguazú (ex-Mundo Grúa)

Otro proyecto generado con la misma urgencia y sin la participación de vecinos y delegados fue Mundo Grúa, ubicado en Ribera Iguazú, entre Luján y el camino de sirga. Fue proyectado para ser construido con el sistema industrializado Royal Housing, el cual se ejecuta a través de paneles de policloruro de vinililo (PVC) rellenos con hormigón, estos, a su vez, deben contar con una aislación térmica de telgopor de 2 pulgadas y un revestimiento exterior que cumpla la función de proteger la aislación y dar una terminación a la fachada. La justificación del uso de este sistema era la rápida construcción, lo que permitiría relocalizar a las familias en pocos meses.

Este sistema fue modificado en forma arbitraria por el gobierno de la Ciudad y la empresa constructora, al eliminar los componentes de aislación térmica y revestimiento exterior, sin contar para ello con la debida aprobación del Ministerio de Planificación Federal.⁸

El proyecto cuenta con cinco edificios de planta baja y tres pisos. Cada edificio alberga a 64 familias en departamentos de 1, 2 y 3 dormitorios, y cuenta con cuatro ingresos, lo que genera consorcios de 16 familias. Y al igual que en el Complejo Padre Mugica, los muros portantes no permiten la apertura de nuevos vanos.

Todos los edificios son de forma rectangular y generan en su interior un patio común a todos los consorcios. Estos patios se encuentran completamente embaldosados y no cuentan con ningún tipo de equipamiento para niños.

El complejo en sí no tiene una propuesta de vida externa, solo circular en forma cómoda para llegar a cada edificio. No hay espacios sociales ni posibilidad de generarlos.

8. Expte. N° 520000001/2013/4, legajo de actuación N° 4 Ribera Iguazú, del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón.

La construcción de los dos primeros edificios se inició en 2011. El plazo de ejecución era de 100 días y se utilizó el mismo sistema constructivo del Complejo San Francisco. Allí la empresa y el IVC eliminaron los componentes exteriores y surgieron filtraciones, condensaciones en el interior de los departamentos y pérdida de acondicionamiento interno, hecho que fue denunciado en 2012 por el MPD ante el juez Armella. Con esa experiencia se reclamó, junto a los delegados y vecinos, su correcta ejecución, lo que fue desoído por el IVC, que continuó con la ejecución de la obra. Asimismo, se observaron cambios en la ejecución de la platea de fundación. Posteriormente, la empresa discontinuó los trabajos hasta llegar al abandono total de la obra dos años después de su comienzo, sin haber terminado ningún departamento, dejando los muros de un edificio construido en un 70% y el otro, en un 30%.⁹

Reanudada la construcción, el IVC frente a la gran cantidad de problemas en la obra, y luego de muchos reclamos y presentaciones en el juzgado, en una primera instancia optó por realizar una aislación térmica en el interior de los departamentos y, posteriormente, dado que continuaba ingresando agua desde el exterior, levantar un muro exterior de base cementicia con el objetivo de garantizar la impermeabilidad de los muros.

Tomando en consideración los problemas citados, se dio una pelea para que la continuidad de la obra y los edificios aún por construir fueran ejecutados utilizando el sistema tradicional.

Actualmente los edificios construidos en su totalidad con el sistema tradicional se encuentran habitados y, paradójicamente, los proyectados para ser entregados en 100 días aún permanecen en obra.

Complejo Habitacional Osvaldo Cruz y Luna

Se trata de un proyecto construido en su totalidad con materiales tradicionales. Alberga a 128 familias en nueve edificios, los cuales se dividen en 18 consorcios.

9. MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, "Anexo Documental. Presentación de los vecinos afectados por la relocalización ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación", en *La causa "Mendoza": la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*, Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA, N° 6, año 4, CABA, 2014.

No hubo posibilidad de intervenir en el proyecto, ya que al momento de haber logrado el reconocimiento del IVC respecto a esta necesidad, la licitación pública ya había sido realizada. El proyecto reconstruye todo el frente sobre la calle Luna. Desde allí hay un ingreso cada dos edificios. En un primer palier se encuentra una escalera por la que se accede a los consorcios del frente. En forma perpendicular a Luna, se van generando alternadamente espacios construidos y patios formando una especie de "peine", esta propuesta trae aparejada la falta de intimidad por la cercanía entre los edificios. Los patios son de unos 8 por 30 metros, aproximadamente, y se encuentran interrumpidos por la escalera de acceso a los consorcios de la parte trasera. Esto forma entonces dos patios acotados de 8 por 15 metros. El patio trasero se encuentra en contacto con un corredor vehicular interno que atraviesa todo el complejo. Los espacios referidos no cuentan con ningún equipamiento.

Complejo Habitacional Alvarado, entre Magaldi y Chubut

El proyecto tomó en cuenta la prolongación de la calle Chubut. A su vez, se generó una calle perpendicular a esta, que la une con Agustín Magaldi. Con el trazado de estas calles, quedaron definidos tres sectores: dos pequeñas manzanas cuadradas y una manzana alargada sobre la calle Chubut.

Cuenta con 231 departamentos de 1, 2 y 3 dormitorios, 12 comercios sobre las calles Alvarado y Magaldi, espacios de guardado por consorcio y salón de usos múltiples equipados.

Aquí la participación de la mesa de trabajo resultó clave. Se discutió desde el comienzo la necesidad de dar respuesta a las problemáticas de las familias que iban a habitar estas viviendas. La inclusión de comercios, salones de usos múltiples en cada manzana y espacios de guardado colectivo responden a los reclamos allí presentados.

Inicialmente se había acordado dejar dos espacios que serían utilizados por vecinos que trabajaran como recicladores urbanos, pero durante la obra esto fue transformado en otros espacios de guardado.

Complejo Habitacional Orma, entre Luna y Magaldi

Este proyecto fue parte de un concurso nacional de ideas. La participación de vecinos, delegados y asesores fue posterior a su resolución; se propusieron algunos cambios, los cuales fueron aceptados y puestos en práctica por el IVC.

Se modificaron también algunas propuestas de la forma de vida imaginadas para las familias, accesos y patios comunes, los cuales en el proyecto generaban espacios y recovecos que fueron evaluados como peligrosos. A su vez, se verificaron y modificaron detalles constructivos.

La utilización de barandas y otros elementos metálicos en el proyecto fue cuestionada, debido a que el conjunto se encuentra a unos 50 metros del Riachuelo, es un ambiente muy húmedo y el costo de su mantenimiento resultaría inaccesible para las familias.

Se encuentra actualmente en ejecución, cuenta con 128 viviendas de 2 y 3 dormitorios, repartidos en nueve edificios de tres pisos.

Complejo Habitacional Valparaíso

Es un complejo de 48 viviendas, ubicado frente a la estación Presidente Illia del Ferrocarril Belgrano Sur. El terreno se encuentra en la esquina que forman las calles Valparaíso y Veracruz, generando un lote triangular. Las viviendas se ubican sobre las dos líneas municipales y conforman un patio central acotado, soleado y con algunos detalles de "cariño por la obra" llevados adelante por la empresa constructora, pensando en el bienestar de los futuros usuarios.

La escala pequeña, la elección de colores, la incorporación de canteros en el patio central y la ejecución de murales contando la historia de quienes luego lo habitarán, todo por iniciativa de la empresa, hacen de este un conjunto diferente a todos los demás. No ha habido problemas en la construcción y los pocos vicios ocultos detectados fueron reparados rápidamente.

Conjunto Habitacional Zavaleta

Este proyecto contará con 350 viviendas. El terreno no está incorporado en la Ley N° 5172 y fue propuesto por

el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en reemplazo del proyecto del terreno de Pepirí. La mesa de trabajo en virtud de la necesidad de viviendas sigue exigiendo que se construyan ambos proyectos, ya que aun con esta incorporación seguirá sin completarse la cantidad de viviendas necesarias para las familias censadas.

Actualmente, se encuentra en etapa de confección de pliegos licitatorios. La participación de delegados, vecinos y arquitectos de este equipo ha sido permanente. Durante las reuniones se acordaron cambios en las dimensiones de los departamentos, orientación, cantidad y programa de las viviendas por construir, armado de patios con juegos para niños, entre otras tantas observaciones.

Se optó por trabajar con materiales tradicionales para que cualquier modificación fuera simple y factible de realizar por los vecinos. En ese sentido, se generaron cocinas comedor y livings separados con el objeto de poder generar con una obra simple un nuevo dormitorio en caso de que la familia crezca.

La definición de la cantidad de ambientes de los departamentos estuvo relacionada, por primera vez, con las necesidades de los futuros usuarios.

Relocalizaciones internas

La causa indica la obligatoriedad de entregar viviendas únicas a los habitantes de la sirga censados en 2011 y relevados en las siguientes actualizaciones censales; además, el proceso requiere de la apertura y construcción del camino de sirga. Como se describe, la posibilidad de relocalización alcanzará a todos aquellos que cumplan con los condicionantes de las operatorias. Existen distintos motivos por los que algunos habitantes de la sirga no pueden o no desean ser relocalizados a los complejos de vivienda nueva, entonces, ¿qué sucede con los habitantes que se encuentran en esta situación?

Son dos las operatorias¹⁰ que permiten dar respuesta a este interrogante. Una, relacionada con la relocalización transitoria y otra, con la definitiva. Para ello se debe dar respuesta a los arreglos necesarios en las viviendas asignadas.

10. Ver Anexo documental de esta revista, p. 278.

Los arreglos en el marco de lo transitorio responderán como emergencia. Por lo que no se detectaron propuestas integrales, sino arreglos puntuales que permitan el buen habitar del espacio. Las personas que son relocalizadas en forma provisoria sufrirán más de una mudanza antes de acceder a la vivienda propia.

El MPD acompaña al IVC en un recorrido previo a las posibles viviendas a utilizar. En esta operatoria se identifican las obras por realizar, se visita nuevamente la vivienda una vez mudada la familia, se coordinan arreglos provisorios con el consecuente nivel de trabajo y conflictividad que ello implica.

Se concluye la intervención en un acta acuerdo, que especifica las tareas y los tiempos en que se deben ejecutar.

La realidad marca que esos arreglos no siempre son completados o, en tal caso, son deficientes y, al poco tiempo, las viviendas vuelven a presentar las mismas fallencias observadas durante los relevamientos.

En la relocalización definitiva se evalúan viviendas que se encuentran dentro del área censada en 2011 como camino de sirga, pero fuera de la zona de demolición obligatoria. Se consideran terrenos libres para construir viviendas desde las bases a aquellas viviendas que estén en mejor estado o tengan un terreno suficiente como para realizar mejoras posteriores. Se evalúan las necesidades de las familias, se efectúa un programa de necesidades, y el IVC realiza un proyecto que acuerda con los futuros adjudicatarios.

Esta operatoria ha comenzado hace muy poco tiempo. Se han acordado con las familias algunos proyectos en lotes que están ubicados junto al camino de sirga. A comienzos de 2020 se iniciaron las primeras obras, las cuales actualmente se encuentran paralizadas debido a la pandemia por COVID-19.

Las viviendas a intervenir desarrollan el nuevo límite urbano, donde surgen espacialidades a analizar en conjunto con las familias considerando un crecimiento habitacional, con proyectos realizados por el IVC, analizados por el MPD y en acuerdo con los propietarios. Se "suponen" lineamientos de posibles proyectos urbanos de los que no se tiene ninguna precisión. El acompañamiento en el proceso a la hora de pensar estas viviendas se realiza en paralelo a las discusiones por proyectos de los complejos

habitacionales, así los vecinos que seguirán viviendo en el barrio continuarán accediendo a la representación de sus arquitectos.

III. Vivir más allá del metro 35

¿Dónde empieza y dónde termina la villa? ¿Qué le propone a la Ciudad? ¿Cómo se circula? ¿Cuántos son sus habitantes? ¿Calles de distinto orden y dimensión? ¿Cómo producir ciudad?

La gestión de la urbe la llevan adelante tres actores que definirán y producirán ciudad: el Estado, el mercado inmobiliario y las organizaciones barriales. El Estado, encabezado por el Gobierno de la Ciudad, tomó como determinación comenzar con los procesos de urbanización en determinadas villas y asentamientos. Motorizado por el mercado inmobiliario, promovió que la lista se encabece por las ubicadas en tierras de valores altos, como Puerto Madero y Chacarita.

Su puesta en marcha se efectivizó mediante leyes de urbanización que indicaron un primer muestreo del tamaño de la intervención, las tierras de acceso para vivienda nueva, la apertura de calles y la obligatoriedad del espacio público. Fueron las organizaciones las que motivaron y ampliaron los derechos de los habitantes, logrando adquirir servicios estatales, participación en los proyectos de vivienda y en la propuesta de aperturas y esponjamientos del barrio.

Las tres escalas propuestas por el Estado son "la vivienda, el barrio y la ciudad", con la complejidad y las significaciones que generan las modificaciones realizadas por el Estado en un barrio, tal como sucede en los casos de las urbanizaciones Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita, actualmente en curso. Sin duda estas intervenciones provocan impacto en la cotidianeidad, en las identidades y en el uso de lo urbano.

En esta línea, ¿en qué medida los cambios físicos en la Villa 21-24 modifican las condiciones sociales, las percepciones y en qué sentido lo hacen?

El Riachuelo es un curso de agua con movimientos orgánicos de su naturaleza. La villa creció a sus orillas. Son las familias ubicadas en los 35 metros contabilizados desde la margen las que deberán ser relocalizadas o accederán a soluciones habitacionales definitivas.

Sobre un dique dragado inhabilitado se realizó un relleno con basura, escombros y tosca; así los habitantes de la Villa 21-24 generaron tierra y se expandieron. Actualmente, estos sectores conocidos como "El Pozo" y "La Laguna" fueron incorporados a la causa. Este suelo es inestable y por debajo del relleno hay lodo. Las fundaciones conocidas y hechas en otros lugares por los trabajadores de la villa no dan respuesta en este suelo que se desmorona o es arrastrado por la crecida.

Los bordes consolidados frente a calles transitables presentan una fisonomía de la villa similar a la de la ciudad formal, pero basta ingresar por los pasillos para redescubrir los problemas de hacinamiento y la falta de criterios unificados como plan urbano.

La construcción del camino de sirga genera un cambio en el vínculo de los habitantes de la Villa 21-24 con el Riachuelo. Permitirá, seguramente, el uso de algunos sectores como espacio de esparcimiento y circulación, pero las condiciones de habitabilidad, hacinamiento y abandono de quienes hoy viven más allá del límite del metro 35 se mantendrán sin cambios físicos de importancia. En definitiva, se generará un nuevo borde urbano, una fachada que oculte lo que sucede detrás de ella. Una vez concluido el camino, que será una vía de circulación vehicular, se alejan los espacios públicos o verdes creados sin dar continuidad urbana al usuario, transformando a aquellos en algo a ser observado y no utilizado. Parece el camino de sirga el comienzo de una propuesta expulsiva, que encajona a los habitantes, que les quita el río, como los bordes les quitaron desde siempre ciudad.

La materialidad elegida para la construcción del camino de sirga, a nuestro entender y visto lo sucedido en los tramos ya realizados, no es la apropiada. El Ministerio de Desarrollo Urbano construyó una platea de hormigón y sobre ella asentó un manto de adoquines, la terminación inicial es de buena calidad, pero el paso del tiempo, el uso y la falta de mantenimiento hacen que en pocos meses se observen baches donde se acumula agua, se junte tierra en las uniones de los adoquines y el aspecto ha pasado a ser rápidamente el de un espacio público abandonado. ¿Se volverá a realizar la obra con otros materiales? ¿Los cambios de materialidad nuevamente generarán la vía de circulación que separará el espacio?

IV. La esperada llegada de los servicios de agua y cloacas



Provisión de agua potable y saneamiento cloacal en la Villa 21-24, como parte del proceso de urbanización que exige el fallo "Mendoza".

En 2017 comenzó la obra de infraestructura de agua y cloacas para el sector que va desde Osvaldo Cruz al camino de sirga, y desde Luna hasta Iguazú. Las obras se desarrollan en el marco del mayor crédito otorgado por el Banco Mundial a la Argentina; está incluida en el Proyecto Colector Margen Izquierdo. Implica un avance indiscutible para un gran sector de la Villa 21-24. Una vez concluida, todo el sector contará con agua de calidad y servicio de cloacas.

El agua, un problema recurrente en las villas de la CABA, por su calidad y falta de presión, tendrá las mismas características que las del resto de la Ciudad.

Las cloacas ya no volcarán al Riachuelo, ni a pozos ciegos, sino que serán operadas por la empresa AySA.

El problema que presentaba esta obra era a cargo de qué organismo quedaba el mantenimiento, desobstrucciones y reparaciones que surjan una vez finalizada. En varias reuniones en las que participaron delegados y vecinos, AySA, IVC, ACUMAR, Fundación Temas, Upe Cumar y el MPD,

se discutió esta problemática. AySA hasta entonces no prestaba servicios en calles menores a 8 metros, y estas a su vez deberían contar con acceso y salida. Con estas pautas, muy pocas viviendas estarían bajo la órbita de AySA y el servicio de mantenimiento quedaría en manos de algún organismo dependiente de la Ciudad y, como sucede actualmente, cualquier inconveniente se encuentra con trabas burocráticas, las responsabilidades se licúan y las soluciones se demoran. Así se llegó a un acuerdo respecto a disminuir a 4 metros el ancho mínimo de las calles y pasajes, de esta forma con modificaciones en algunas viviendas, más del 60% quedará bajo la esfera de la empresa prestataria, ya sea como frentistas o con acceso compartido como se realiza en las propiedades horizontales (PH) del resto de la Ciudad. Dicho acuerdo fue plasmado en un documento de la empresa AySA, titulado "Criterios de intervención en construcción de infraestructura y operación del servicio de agua y saneamiento en barrios populares/urbanizaciones emergentes" y refrendado por la Agencia de Planificación APLA mediante la Resolución N° 26/17.

V. Crítica al proceso, lineamientos a futuro

Hemos indicado la gran cantidad de trabajos realizados en los últimos años, construcción de viviendas nuevas, refacciones en viviendas del barrio, construcción del camino de sirga, obra de infraestructura de agua y cloacas, y a esto debería sumarse el trabajo habitual de mantenimiento de redes eléctricas, la recolección de residuos tanto en la villa como en la margen del Riachuelo, el trabajo social, de educación y de salud que realizan organismos no gubernamentales, distintas iglesias, organizaciones políticas, centro comunal, organismos del gobierno nacional y de la Ciudad de Buenos Aires.

Como mencionamos al comienzo de este artículo, entendemos que los ladrillos solos o agrupados, pero sin intervención, son solo elementos, y que si trabajamos con ellos, podemos construir un refugio.

Ahora bien, todas estas intervenciones son ladrillos sueltos. No se puede pretender dar solución a la problemática de las familias de la Villa 21-24 sin un plan

de urbanización general, sin una planificación estratégica que determine claramente cuáles son los pasos por seguir para incorporar definitivamente a la ciudad formal a las 70.000 personas que hoy viven en ella. Esto estará en manos del gobierno de la Ciudad y de la lucha que lleven adelante cada uno de los vecinos y organizaciones sociales que hoy habitan y trabajan en la Villa 21-24.

El recorrido de las políticas de vivienda individual bajo los conceptos expuestos tendrá límites palpables. Es la búsqueda de nuestro trabajo como MPD superar la fragmentación detectada, donde más allá de los aspectos técnicos particulares, sea la nueva agenda urbana un motor de desarrollo económico, social, humano, que resguarde el ambiente y genere bienestar, justicia y equidad, como el horizonte colectivo bajo la lupa de la memoria de la organización de la villa.

Existen articulaciones históricas entre el territorio o segmento seleccionado y las propuestas urbanas estatales. Es la historia de la Villa 21 24 una experiencia superadora de intentos de erradicación por parte de gobiernos *de facto*, gracias a la lucha diaria por el acceso a un hábitat digno. En este marco la búsqueda es superar la fragmentación planteada desde el estudio disciplinar hasta la intervención estatal. Existen claves y herramientas para consultar en los proyectos y procesos urbanos a largo plazo.



Mural del Padre Daniel de la Sierra, fundador de la parroquia Nuestra Señora de Caacupé, en la Villa 21-24.

CA PI TU LO

3

**COMPLEJOS
HABITACIONALES**

La construcción de complejos habitacionales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como respuesta estatal a la causa “Mendoza”. Una política fragmentaria

Sabrina Márquez

Abogada con orientación en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social (UBA). Docente en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Oficial de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 1 del MPD de la CABA. Correo electrónico: smarquez@jusbaire.gov.ar

Patricio de Monasterio

Sociólogo (UBA). Exasesor de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la CABA. Oficial de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 1 del MPD de la CABA. Correo electrónico: pmonasterio@jusbaire.gov.ar

Raúl Varela

Abogado (UBA). Especialista en Administración de Justicia (UNLAM). Docente (UBA). Correo electrónico: ravarela@jusbaire.gov.ar

Como un intento de satisfacer la manda dictada en la conocida causa "Mendoza", el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se ha dado como política, a través de su Instituto de la Vivienda, la construcción de, hasta ahora, nueve complejos habitacionales, de distintas dimensiones, en los cuales fueron relocalizadas familias que habitaban en barrios vulnerables que integraban el denominado *camino de sirga*, a la vera del Riachuelo. Esta decisión que, *prima facie*, podría ser acertada, en la práctica presenta inconvenientes derivados de distintas cuestiones. Así, por solo mencionar algunos, se han adoptado en muchos casos decisiones técnicas erróneas o al menos ineficientes en lo constructivo; también se advierte la ausencia de una política integrada con otras áreas estatales (educación, salud, espacio público, transporte y seguridad) y falta de previsión en cuanto al impacto económico que significa la relocalización para estas familias; todas cuestiones originadas en una mirada estatal incompleta que suele no comprender la realidad de esta población específica.

I. Breve acercamiento a la cuestión habitacional. La ciudad como centro de conflictos y punto de partida del cambio social

La ciudad, desde múltiples imaginarios, posee una centralidad a lo largo de la historia, en la cual se juega la suerte de sus vecinos y vecinas. Esta puede ser una formidable usina de ideas y democracia sostenida por la fuerza de trabajo esclavo, como en la antigua Atenas, o el centro de un imperio que irradia su derecho al *orbe*, como lo fue Roma. También algo maravilloso, al decir del sambista André Filho, y un lugar que solo al evocarlo borra las penas del corazón como cantaban desde el Abasto. Una distopía represiva en *La ciudad ausente*, de Piglia, o una utopía igualitaria para Tomasso Campanella en su *Civitas Solis*. En lo más terrenal, desde la perspectiva de un migrante interno o de un país hermano, en la mayoría de los casos solo sería una simple tabla de salvación donde mitigar la miseria arrastrada de origen.

Adentrándonos en el ámbito de la ciencia social, podríamos considerar a la ciudad como un producto, habida cuenta de que la configuración del espacio urbano no es el resultado racional de la acción planificadora del Estado o del equilibrio de los mercados sino, como advierte Federico Roberts,¹ el producto contradictorio de múltiples acciones de acumulación de capital privado y público.

La ciudad es un terreno en el cual se dirimen grandes tendencias contradictorias que, por un lado, estimulan la desregulación del suelo urbano en pos de la apropiación privada de la renta urbana y su maximización pero, a su vez, implicando fragmentación y segregación de los sectores marginales urbanos. En clara oposición, estos últimos, que no se resignan a la exclusión, pugnan por integrarse a la lógica urbana con diversas estrategias. De fondo, subyace la vieja disputa por el derecho al espacio urbano como derecho a la ciudad.

En ocasión de la formidable ofensiva contra los sectores populares acontecida en el período 1976-1983, con su correlato en la planificación urbana de la Ciudad de Buenos Aires (desregulación del mercado de alquileres, reducción de la oferta de viviendas y aumento de su

valor, expropiaciones, expulsión de población villera, alteración del Código de Edificación, etc.), quedó expuesto de forma insoslayable el razonamiento de las elites al respecto. Guillermo del Cioppo, a la sazón responsable de la CMV,² luego intendente, afirmó de manera contundente: "[C]oncretamente, vivir en Buenos Aires no es para cualquiera, sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente".³

La esfera estatal no es ajena a esa disputa, exhibiéndose, a veces, como árbitro entre el mercado y sus habitantes más postergados; en otras ocasiones, como resaltamos más arriba, dispuesta a sacrificar todo en aras de la concentración económica en detrimento de los sectores populares.

En ese sentido, siendo el caso que nos atañe, el GCBA en su condición de Estado ribereño de la Cuenca Matanza-Riachuelo, se ha visto compelido, a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de 2008, en la que se conoce como causa "Mendoza", a diseñar una política pública destinada a despejar el camino de sirga de los asentamientos lindantes con el río, reubicando a sus moradores con el objeto de mejorar sus condiciones de vida.

No es fortuito que este enclave esté radicado en la zona sur de la Ciudad. Tal como afirmara Clichevsky⁴

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) tiene una configuración espacial polarizada según sectores socioeconómicos. Históricamente, la población ha ocupado diferentes espacios según los precios de tierra y vivienda, la accesibilidad a los centros de empleo y con mejores condiciones naturales para las actividades urbanas. A grandes rasgos, el norte del AMBA fue ocupado por los sectores de altos y medios ingresos y el sur por sectores de bajos ingresos.

1. ROBERTS, Federico, *Programa de la Cátedra de Sociología Urbana*, FSOC, UBA, Buenos Aires, 2010.

2. Comisión Municipal de la Vivienda, cuyo continuador jurídico es el Instituto de la Vivienda.

3. OSZLAK, Oscar, *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Eduntref, Buenos Aires, 2017.

4. CLICHEVSKY, Nora, "Territorios en pugna. Las villas de la Ciudad de Buenos Aires", *Revista Ciudad y Territorio*, Ediciones Separata, Buenos Aires, 2003.

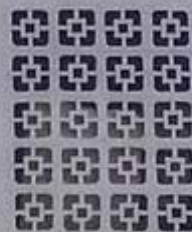


Complejo Habitacional Padre Carlos Mugica



Complejo Habitacional Valparaíso

FOTO: MPD CABA



Complejo Habitacional Padre Carlos Mugica

FOTO: MPD CABA

La sociedad emergente tiene también su correlato en las nuevas formas de segregación⁵ urbana a través de la redefinición de la relación espacio público / privado: la producción de espacio restringido y excluyente para los sectores de mayores recursos económicos y de nuevas formas de "solución" a los problemas habitacionales de los sectores populares. En ese sentido, Borja y Castells⁶ afirman: "[L]a exclusión social se manifiesta en una dualidad intrametropolitana, pues en las ciudades coinciden los sectores más valorizados y los más segregados".

No obstante, la situación de los habitantes del camino de sirga excede por mucho el drama de los porteños con déficit habitacional, añadiendo la contaminación ambiental, determinante de condiciones inhumanas de vida y motivo central del fallo cortésano antes citado. En este contexto, la respuesta del Ejecutivo de la CABA a la manda judicial se intenta concretar con suma dificultad, lentitud y en ausencia de un plan integral, por medio de la construcción de complejos habitacionales a los que las familias afectadas son compulsivamente relocalizadas.

Estas relocalizaciones, cuya ejecución se encuentra en cabeza del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) y que alcanza a grupos familiares que habitaban el sector comprendido por los barrios comúnmente conocidos como las Villas 21-24 y 26, más los asentamientos identificados como El Pueblito, Luján, Magaldi y Lamadrid, redundaron en el traslado de 1374 personas a nueve complejos habitacionales, todos dentro del ámbito de esta Ciudad de Buenos Aires.⁷

En los párrafos que siguen, nos proponemos describir los principales avances en ese sentido, pero también los graves defectos de las medidas implementadas por el GCBA, las dificultades que ello acarrea en la vida cotidiana de las personas que son relocalizadas a estos complejos

habitacionales, y las deficiencias que todavía presentan las soluciones habitacionales propuestas por el IVC.

Lo recorrido hasta el momento también permite reconocer en la participación de los vecinos y vecinas de estos barrios a lo largo de las diferentes instancias de trabajo con el Gobierno y el acompañamiento de este Ministerio Público de la Defensa una valiosa contribución en la elaboración de proyectos y reglamentaciones más acordes con los objetivos de inclusión, integración sociourbana y planificación estratégica, que deberían orientar toda política pública en materia de hábitat y vivienda digna.

II. Relocalización de la población vulnerable a complejos habitacionales desarrollados por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Sin ahondar en las importantes falencias constructivas que presentan varios de estos complejos, pues ello excedería el marco de estas líneas,⁸ en la práctica la Administración parece haber entendido que la relocalización finaliza con el traslado de las familias al nuevo hogar y con un mero seguimiento limitado a los problemas que las viviendas podrían llegar a tener por fallas en la construcción o por cuestiones menores. Pero la falta de planes integrales (entendidos como una tarea compleja que abarca diversas áreas administrativas del Ejecutivo) y, en particular, la ausencia de previsión en lo que se refiere a la sostenibilidad económica de la vivienda que ahora ocupa la familia que antes habitaba en una villa terminan por afectar severamente la posibilidad de una vida con mayor dignidad y oportunidades para estos sectores.⁹

Defectos estructurales, desbordes cloacales, desprendimientos de mamposterías, humedades, filtraciones son cuestiones que persisten más allá de los mejoramientos que se realizaron o que se ejecutan en

5. Sin embargo, vale agregar que se han logrado avances en los últimos complejos construidos, pues se ha conseguido que la Ciudad atienda cuestiones que originariamente no consideró (en particular, hablamos de los casos de los complejos Padre Carlos Mugica y San Francisco). Aunque la situación aún dista mucho de lo ideal.

6. BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, *La ciudad multicultural*, Editorial Taurus, México DF, 2008.

7. Ellos son los que se identifican como Padre Carlos Mugica, San Francisco, Santiago de Compostela, Luzuriaga, San Antonio, Osvaldo Cruz, Alvarado, Valparaíso y Ribera Iguazú (ex-Mundo Grúa).

8. Sobre este punto, se profundizó en el número anterior de la revista *La causa 'Mendoza'. La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 6, año 4, Buenos Aires, 2014.

9. Recordemos que el derecho a acceder a una vivienda no se limita al hecho de habitar en cuatro paredes.

la actualidad a partir de las denuncias de las familias y del MPD de la CABA, a través de la Secretaría Letrada de Acceso al Hábitat N° 1. La pasividad de la Administración se evidencia al anteponer menores costos sobre la calidad de las viviendas como criterio general. En este punto es paradigmático el caso del Complejo Habitacional Padre Carlos Mugica, el cual, en la última audiencia celebrada ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación,¹⁰ fue calificado por uno de los magistrados como "el ejemplo de todo lo que está mal". Respecto del entramado de problemáticas de este complejo, se profundizará más adelante.

A continuación, describimos los principales problemas, dificultades y falencias que acompañan a cada proceso de relocalización efectuado en el marco de la causa que nos ocupa, en el entendimiento de que esta enumeración no es taxativa ni agota el universo de situaciones que se presentan a diario o se presentarán en el futuro.

1. Segregación. Ausencia de previsión

La segregación residencial socioeconómica puede entenderse como el agrupamiento espacial de familias con similares caracteres económicos, educativos y culturales, y supone una forma de desigual distribución de grupos de población en un territorio. Geográficamente, los sectores marginales se siguen localizando y relocalizando en la periferia urbana y, en algunos casos, alejados incluso de los centros de actividad. Tal es el caso de los Complejos Padre Carlos Mugica, San Francisco, Valparaíso y Santiago de Compostela. Política revisada en los últimos tiempos por la Administración, si bien parcialmente, tal como explicaremos más adelante.

La emergencia de los problemas individuales (de los hogares) y colectivos (del barrio) no es solo inherente a la relocalización, pues se relaciona con manifestaciones de segregación socioespacial. La fractura de las redes sociales y de las estrategias de subsistencia, el desempleo y el trabajo precarizado, la pobreza, el aislamiento, las dificultades para acceder a bienes y servicios de consumo colectivo y la precariedad del hábitat en

general responden a una unión de procesos que conjugan relocalización y segregación.

Una vez ocupados los departamentos, los reclamos y las demandas vecinales por insuficiencia de los servicios de salud y educación son constantes. A ello se suman exigencias de mayor seguridad, espacios verdes, frecuencia de trasportes, fuentes de trabajo, recolección de residuos, prevención del vandalismo, combate a la desnutrición, entre otros. En el proceso de poblamiento de los conjuntos habitacionales, los problemas planteados por las familias suelen quedar como cuestiones pendientes a resolver por el Estado.

La ubicación de estos hábitats en zonas de relegación puede ser interpretada como un proceso tendiente a la formación de guetos. La lejanía —y su consecuente dificultad en torno a la movilidad espacial y social— en los casos de los complejos ya mencionados contribuyen al aislamiento y la territorialización de prácticas en espacios sociales cada vez más homogéneos. La desocupación, la deserción escolar, el vandalismo juvenil, la emergencia de la ilegalidad, los problemas de convivencia son algunos de los nuevos problemas que se objetivan en espacios segregados, con incidencia en lo que se denomina *la inseguridad social*.¹¹ En efecto, esta degradación del hábitat conlleva a que las personas se cuestionen si la relocalización efectivamente los benefició o mejoró su calidad de vida.

Considerando que los procesos no siguen un curso lineal, y a raíz de la participación de los vecinos y vecinas a través de su cuerpo de delegados, el IVC se vio obligado a rectificar su política de relocalización. En la Villa 21-24, la conjunción del trabajo de los afectados en la búsqueda de terrenos y de este MPD a través de las instancias administrativas y judiciales, así como el asesoramiento legislativo, llevaron a lograr la sanción de la Ley CABA N° 5172, que reconoce el derecho de las familias de la Villa 21-24 a vivir en la comuna mediante la construcción de viviendas en terrenos allí ubicados. Así, se consiguió que las viviendas nuevas destinadas a la segunda relocalización de la Villa 26 y a la mayor parte de la 21-24 sean erigidas en terrenos contiguos a los barrios de origen. Tal es el caso, a la fecha, de los complejos denominados San Antonio, Ribera Iguazú (ex-Mundo Grúa), Osvaldo Cruz,

10. Celebrada el 14 de febrero de 2018.

11. CASTELLS, Manuel, *La cuestión urbana*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 1999.

Alvarado y Orma (aún sin adjudicar). Las excepciones estarían dadas en los complejos de Santiago de Compostela (Parque Avellaneda) y Valparaíso (Villa Soldati), distancias compensadas, de alguna manera, por una mejor calidad edilicia de los complejos y la homogeneidad de su población.

2. Trabajo y sostenibilidad

Desde el desmantelamiento del modelo sustitutivo de importaciones a partir del "Rodrigazo" y su profundización radical con la política económica de Alfredo Martínez de Hoz, las villas pasaron de ser habitadas, en buena medida, por trabajadores del sector industrial, con una cultura gremial a cuestas, a serlo, mayormente, por trabajadores informales y desocupados, reflejando la situación socioeconómica por la que atraviesa el AMBA desde mediados de los años 70 en un *in crescendo* de informalización, precarización y pobreza.

En el caso que nos ocupa, los moradores de los nuevos complejos se han topado con enormes dificultades al momento de dar continuidad a sus actividades productivas y comerciales. Si bien las operatorias confeccionadas por el IVC, y que cuentan con la homologación del Juzgado de Ejecución, gracias a la insistencia del cuerpo de delegados y de este MPD en las mesas de trabajo para que fuera implementada, prometen expresamente garantizar la continuidad de dichas actividades al momento de la relocalización a un complejo habitacional, poco y nada se hizo al respecto.

En la práctica, la mejor solución ofrecida por el gobierno porteño es la asignación de una unidad funcional en la planta baja o con un dormitorio adicional. Es decir, se pretende que la familia comparta el hábitat con el espacio destinado al trabajo. La vivienda asignada para mejorar sus condiciones de vida se convierte así en un lugar disfuncional, en el que no hay separación entre el trabajo y la intimidad, y que "formaliza la informalidad" al obligar a las personas a seguir manteniendo condiciones de hacinamiento o, cuando no les resulta posible adaptar la vivienda nueva a su actividad, sosteniendo la anterior locación informal en la sirga para no perder su principal fuente de ingresos.

Este asunto es crucial, ya que resulta incomprensible que el Estado proponga una medida de desalojo forzoso, de mudanza compulsiva a un departamento sujeto a un crédito hipotecario, gastos consorciales, instalación y facturación de servicios públicos, sin contemplar las posibilidades de sostenibilidad de todo ello y de los demás gastos cotidianos de cualquier hogar.

3. Debilidad organizativa

Las primeras asociaciones barriales en las villas surgieron para mejorar su hábitat, a través de lazos de solidaridad y redes de ayuda mutua; posteriormente, de organizaciones específicamente vinculadas a las reivindicaciones sociales y políticas relacionadas con su ambiente, como las comisiones o juntas vecinales. Estas son formas de agrupamiento más complejas y exigen un cierto nivel previo de participación y organización de los vecinos y vecinas que tuvieron y tienen un protagonismo en la lucha por un hábitat mejor pero que, visualizamos, se relajan tras los procesos de la relocalización y, en consecuencia, tienden a un recorte más individual de los conflictos.

A esta situación se agrega la exigua organización estatal que, pese a contar con nuevas estructuras administrativas, incluida una gerencia y un área específica dentro del propio IVC para el tratamiento de cuestiones atinentes a los consorcios de estos complejos habitacionales, hasta ahora no logró articular una organización eficiente de los conflictos y dificultades que se presentan. El trabajo preconсорcial se limita a la realización de una serie de reuniones previas a la relocalización, en las cuales se transmiten algunas consideraciones sobre la nueva vida en un edificio, y se eligen consejeros y consejeras, sin experiencia ni capacitación adecuada para asumir las obligaciones que vendrán.

Si bien es mucho el recorrido que falta hacer en este punto, no puede soslayarse la diferencia entre las nuevas y las primeras relocalizaciones; en estas no hubo organización ni taller preconсорcial, por lo que entonces la vinculación del IVC con esos vecinos y vecinas resultó más desordenada y enrevesada. Por lo cual, lentamente se percibe la necesidad en el GCBA de abordar esta cuestión de una manera institucional, para dar respuestas acordes con su complejidad.

4. Planeamiento participativo

Pese a las buenas intenciones, el planeamiento participativo en los complejos dista de ser suficiente o, al menos cuando se ha intentado, resultó muy limitado por el propio Estado. En concordancia con lo desarrollado más arriba acerca del debilitamiento de la acción colectiva, las propuestas implementadas en tal sentido por los agentes estatales suelen favorecer la deserción de las familias al momento del involucramiento en la "cosa pública" del barrio. Convocatorias en horarios laborales y promesas incumplidas promueven el agotamiento de la instancia participativa.

Pese a todo, en el caso de los nuevos complejos se avanzó sustancialmente en este sentido y existen ejemplos en los que el aporte de los vecinos y vecinas redundó en la elaboración de proyectos más inclusivos y diseños más ajustados a las necesidades de los grupos familiares. Es el caso, por ejemplo, del conjunto a construirse en el terreno ubicado en Zavaleta, que fue acordado en las mesas de trabajo y contó con el aporte técnico de los arquitectos del MPD, por lo que se logró un proyecto más funcional y satisfactorio para sus futuros habitantes. La experiencia también demostró, a grandes rasgos, que el equilibrio en la disposición y cantidad de espacios comunes, contribuye a la construcción de una política más adecuada y eficaz.

5. Falencias estructurales

Tal como ya se mencionó, las viviendas sociales fueron pensadas para resolver únicamente el problema del alojamiento, sin tener en cuenta la integración social y territorial de los habitantes al resto de la sociedad y a las áreas urbanas en las cuales estas se ubican.

Las quejas sobre la calidad y la superficie de las viviendas, la ineficacia de los programas de asistencia, la falta de infraestructura comunitaria y las irregularidades en la provisión de algunos servicios, son recurrentes en casi la totalidad de estos conjuntos habitacionales. Si bien las deficiencias de las construcciones se detallan en un artículo específico que integra este número de la Revista, existen algunas cuestiones que vale mencionar en este apartado.

Los complejos y sus entornos no fueron diseñados para el bienestar y las necesidades de sus destinatarios. Esto resulta evidente ante la escasez de espacios cerrados y verdes para uso comunitario y esparcimiento de las familias. También existen serios defectos y vicios ocultos en las viviendas que requieren arreglos engorrosos y onerosos. En esos casos, las empresas contratistas intentan eludir responsabilidad de manera constante, ante la pasividad de la Administración para ejecutar las herramientas legales que tiene a su alcance en el marco de una contratación pública.

El tiempo transcurre entre reclamos, visitas técnicas, notificaciones judiciales, compromisos asumidos, nuevos reclamos ante el incumplimiento de los mismos y vaguedad de las respuestas brindadas ante los problemas que se presentan. Esto último arroja como corolario la desconfianza creciente hacia las empresas constructoras y hacia el área técnica del IVC.

Todo lo mencionado se pone de manifiesto en cuanto la población se muda a la vivienda nueva. Esto es, la existencia de un criterio generalizado de anteponer una política de reducción de costos a la calidad y la seguridad.

Cabe agregar que, a pesar de tantas dificultades, se ha logrado en estos años avanzar sostenidamente en el mejoramiento de algunas cuestiones, como se ha ido plasmando parcialmente en los nuevos proyectos.

6. Sustentabilidad

La población relocalizada en estos complejos habitacionales se caracteriza por exhibir altos niveles de carencias socioeconómicas; se trata de grupos familiares de bajos ingresos y elevado índice de desocupación o de trabajo informal e inestable. Al proyectar las relocalizaciones, el Estado no contempló su impacto económico para estas familias.

Existe un malestar generalizado por las dificultades que impone la nueva vida formal. A diferencia de su forma de vida anterior, la irrupción de una nueva estructura de gastos, que suma los elevados costos de los servicios públicos, las cuotas de los créditos hipotecarios,¹²

¹² Se logró, a través de fuertes discusiones para mejorar las operativas que el IVC creó, la suspensión de plazos en los pagos de cuotas o quitas para el caso de familias que acreditan la imposibilidad de continuar afrontando estos gastos. Incluso, se llegó a eximir directamente de dichos pagos a las familias más vulnerables.

las expensas y reparaciones de emergencia en espacios comunes, hace que las familias dependan cada vez más de un ingreso fijo. Se ha reclamado insistentemente un trato diferencial para estos sectores, dado que precisan de medidas acordadas con sus también diferentes necesidades.

El caso arquetípico es el del costo de las tarifas de los servicios públicos. La imposibilidad de abonar estas facturas, sobre todo de gas y electricidad, es una constante en estos barrios, sin que el Gobierno acompañe una propuesta superadora a la de la tarifa social. Y esta ni siquiera es la solución más adecuada al escollo estructural de los nuevos usuarios, ya que aun con la deducción que se aplica a las facturas en las cuales se logró activar,¹³ para la gran mayoría de los casos no es suficiente. Esto se debe a dos factores que se repiten en todos los complejos: un cuadro tarifario excesivamente oneroso para las posibilidades económicas de esta población y los obstáculos burocráticos del trámite.

Existen grandes deficiencias de las prestadoras que afectan también a las familias: tarifas estimadas, acumulación de consumo sin facturar por razones atribuibles a las empresas, errores en las mediciones, cruces de medidores, cortes frecuentes, intermitencias de presión, arreglos urgentes postergados son algunas de ellas. El tiempo transcurre y el gobierno local no logra idear política alguna para brindar una salida adecuada a estos inconvenientes, lo que aumenta el malestar general y la incertidumbre de las familias.

Asimismo, los artefactos con los que el Gobierno suele entregar las viviendas (calefones, termotanques, cocinas y estufas) suelen ser los de menor eficiencia energética, lo que provoca no solo mayores costos, sino

también una distorsión de la percepción individual del consumo.¹⁴ En efecto, los usuarios tienen la impresión de que sus esfuerzos por cuidar el consumo de estos servicios esenciales no se reflejan en las facturas que reciben, lo cual acarrea una sensación de desconfianza hacia las empresas prestatarias y el Gobierno.

Así, la mudanza desde la informalidad y precariedad en la ribera del Riachuelo, al confort de un nuevo hogar, en lugar de contribuir al mejoramiento de las condiciones socioambientales de estas personas, se convierte en un derrotero interminable de problemas, costos, reclamos, trámites y desgaste, tanto físico como emocional. Situación esta que se agrava ante la ambigüedad de las respuestas que otorgan las empresas prestatarias frente a los reclamos de los usuarios, que además, necesariamente deben ser individuales.

7. Organización y proyección familiar

Llegado el momento de adjudicación de las viviendas nuevas, se visibiliza la insuficiencia de una política pública limitada exclusivamente al acceso a la vivienda, y que se desentiende del entramado sociocultural que constituye a este tipo de estructura familiar.

En efecto, las relaciones filiales se ven afectadas, en la nueva vivienda, por los conflictos causados a partir de las dinámicas de crecimiento cuantitativo de los grupos familiares. Esta modalidad de vivienda contempla la cohabitación con miembros de la familia extendida, producto de la ampliación ocasionada por embarazos tempranos o el retorno de miembros como consecuencia de la pérdida de trabajo o de la vivienda. En todos estos casos, predominan los conflictos propios de la convivencia, sumados a las tensiones causadas por el aumento de miembros, el consecuente incremento de gastos en el hogar, la reducción o inestabilidad de los ingresos y, tal vez su fase más trágica, los casos de violencia intrafamiliar.

13. La problemática de los servicios públicos y la tarifa social es sin dudas uno de los nudos más difíciles de destrabar para las personas que son relocalizadas a estos complejos. Las empresas prestatarias de energía eléctrica y de gas acordaron con el GCBA una política general de aplicación de la tarifa social, por defecto, a partir del alta del servicio a los usuarios que provengan de viviendas sociales construidas por el IVC, durante el lapso de seis meses; transcurridos los cuales, la renovación queda a cargo del usuario. En el caso de AySA, rige una exención anual para consorcios de estas características, a partir de la entrega de los departamentos. Sin embargo, la gestión de los problemas (pérdidas, cruce de medidores, intermitencias de tensión, etc.) y la supervisión del cumplimiento de estos acuerdos son tareas que desbordan la capacidad de respuesta del IVC y que generan múltiples inconvenientes a las personas que los padecen, para quienes iniciar un reclamo administrativo de esta índole es enormemente dificultoso.

14. El modelo energético constituye un elemento central de las políticas de sostenibilidad por sus múltiples repercusiones en todos los sectores económicos, en la movilidad y en sus diversos impactos ambientales. A modo de ejemplo, se resalta el hecho de que, en el Complejo Alvarado, el último adjudicado, los artefactos son de categoría D. Solo en algunos casos se han implementado sistemas ecológicos de escasos resultados o beneficios (como en el complejo de la calle San Antonio, donde funcionan termotanques solares).

Las operatorias creadas para llevar adelante las relocalizaciones a partir de 2018 que fueron presentadas, discutidas y modificadas en mesas de trabajo convocadas al efecto, con participación del cuerpo de delegados de la sirga y del MPD, establecen una norma específica para la asignación de una vivienda a cada grupo familiar afectado a la relocalización. Así, a pesar de nuestra insistencia en la aplicación de un criterio más amplio para la determinación de la unidad funcional que se asigne a cada grupo, el IVC consideró correcto tomar como eje de asignación a la cantidad de miembros. De manera que, en lugar de adjudicar una vivienda acorde con la dinámica y proyección familiar, el Estado considera viable "un dormitorio cada dos miembros de la familia".

Este criterio, que definitivamente no se adapta a las circunstancias particulares de la población a relocalizar, genera absurdos como que a una familia compuesta por uno o dos adultos y más de cuatro niños, se le adjudiquen dos viviendas (dos departamentos), habida cuenta de la inexistencia de departamentos con ambientes suficientes para esta cantidad de personas, duplicando la cantidad de artefactos, de créditos, expensas y gastos en servicios públicos, por no mencionar la inexistencia de conexión directa entre los inmuebles.

También, en otro extremo, se llega a adjudicar a una pareja joven una vivienda de dos ambientes, truncando la planificación de ampliación familiar por falta de espacio. En este punto, cabe mencionar las dificultades que tienen muchísimas mujeres víctimas de violencia de género. Ello debido a que, en muchas ocasiones, se ven obligadas a convivir en el mismo edificio o complejo con la familia de su agresor, o bien terminan relocalizadas en un complejo diferente al del resto de su familia en el afán de garantizarles una mayor seguridad, perdiendo así o resintiendo la continuidad de las redes de cuidado y contención, con los riesgos que esto implica.

La realización de talleres preconсорciales en las semanas previas a las relocalizaciones intenta dar una respuesta más amigable a este tema, dedicándole dos o tres jornadas de trabajo a la discusión sobre la disposición de las familias en cada edificio, de manera que puedan respetarse, en la medida de lo posible, las relaciones de afinidad entre los adjudicatarios que deberán convivir en un mismo consorcio.

No obstante, las problemáticas mencionadas en los párrafos precedentes continúan sin tener una solución satisfactoria, y generan situaciones que deben ser abordadas de manera excepcional a través del asesoramiento, acompañamiento y diligencias de este MPD.

8. Concentración espacial y estigmatización

La penetración de las drogas en los barrios pobres de la Ciudad, en especial entre los jóvenes, ha llevado también a la creación de nuevos grupos y modificado la estructura de poder en el interior del barrio mismo. Y esto hace aún más difíciles las tareas de liderazgo y la construcción de nuevas relaciones sociales: esta puede ser la explicación de la dificultosa organización social a posteriori de las relocalizaciones.

No cabe duda de que, para muchas de las familias involucradas en estas intervenciones, el hecho de acceder a una vivienda nueva representa una mejora considerable de su carencia material en este sentido, y una salida definitiva del campamento y de los problemas de saneamiento asociados a él. A ello se suman las ventajosas condiciones de acceso a la vivienda nueva otorgadas por las autoridades a las familias adjudicatarias de la causa "Mendoza", que van desde créditos blandos a múltiples facilidades de pago.

No obstante estas ventajas, se advierten también aspectos negativos. Entre ellos, en muchas ocasiones pérdida de la matriz social de pertenencia de las familias relocalizadas, que al tiempo también ven limitadas sus posibilidades de empleo, el que muchas veces estaba unido a la localización original en el hábitat precario. En general, en este ámbito, hay que agregar el aumento de los tiempos de viaje a fuentes laborales y el traslado de niños niñas y adolescentes a las escuelas en medio de un ciclo lectivo, teniendo en cuenta la carencia de vacantes en el nuevo barrio.

Como fue explicado anteriormente, el trabajo mancomunado del cuerpo de delegados de la sirga y este MPD logró que esta situación fuera atendida por el GCBA, de manera que se procurara evitar, o por lo menos disminuir, los efectos del desarraigo en las relocalizaciones. Así se llegó a que los complejos Ribera Iguazú (ex-Mundo Grúa), o los de calles San Antonio, Luzuriaga, Osvaldo Cruz y Alvarado, se construyeran sobre terrenos ubicados en las cercanías de los barrios de origen de las familias.

En este punto, no debemos olvidar a aquellos complejos cuyo plan de construcción no contempló esta necesidad. Como paradigma, y siguiendo los desarrollos teóricos de Wacquant,¹⁵ el Complejo Habitacional Padre Carlos Mugica remeda a algo parecido a una "zona de no derecho", donde se exacerbaban todos los atributos que comparten los complejos urbanos desarrollados por el IVC.

La noción de "hipergueto" remite al entramado de relaciones sociales que configuran al complejo y, en ocasiones, se parece a un campo de batalla entrópico y peligroso dentro del cual se busca la apropiación de las pocas riquezas que circulan allí.

En estos casos es donde se pone en cuestión la eficacia de la política pública que desarrolla continuamente el Estado en un intento de abordaje de las problemáticas que se suceden periódicamente, ya que se instrumenta en el marco de un tejido social ostensiblemente deteriorado y vulnerado, como es la comunidad del Complejo Habitacional Padre Carlos Mugica, sin que la respuesta incluya un tratamiento acorde de este factor esencial.

El MPD interviene con frecuencia periódica haciendo foco en el acompañamiento de las familias con los límites propios de la institucionalidad que representa. Sin embargo, y a pesar de todos los inconvenientes mencionados en este artículo, a merced de esta intervención se logró que la Administración implementara, luego de muchos años de denuncias, la puesta en valor general del barrio. Obra en desarrollo y de resultado incierto, aunque, sin lugar a dudas, implica una erogación de recursos inédita para este tipo de casos. Esperamos que a su término logre, en alguna medida, mitigar las problemáticas del hábitat en el que están inmersos los vecinos y vecinas del Complejo Padre Carlos Mugica.

Conclusión

En estas apretadas líneas intentamos describir el estado de situación y el trabajo desplegado por el MPD sobre los complejos de vivienda social construidos por el IVC en el marco de la causa "Mendoza"; intentamos caracterizar sucintamente al sujeto que sufre los avatares y

vaivenes de la política pública, como también desmenuzar los lineamientos de esta última.

En segundo lugar, traspasando las fronteras del diagnóstico y con el afán de superar los estándares de intervención estatal, a continuación, sugerimos algunas líneas de acción que entendemos mejorarían las condiciones estructurales de los complejos, así como la calidad de vida de las personas relocalizadas. A saber:

- La aplicación de una política integrada con otras áreas estatales. Pues no se trata solamente de construir un edificio en un terreno disponible, sino que se debe atender a la construcción de un hábitat nuevo que garantice la accesibilidad de los servicios, el cumplimiento de condiciones dignas de habitabilidad y el goce del derecho a un ambiente sano, para la resolución adecuada de las diversas necesidades de la población que se relocaliza.
- La conformación de consorcios sociales para estos complejos habitacionales es un elemento esencial que facilitará la organización, la gestión de problemas y administración de los recursos de los consorcios. Entendemos que el trabajo en este sentido permitirá una aproximación a la posibilidad de generar más autonomía en la gestión de los problemas, tanto individuales como colectivos, y previsibilidad a la hora de petitionar ante las autoridades públicas lo que a estas les compete resolver.
- La búsqueda de aprobación de un régimen tarifario diferenciado para los servicios públicos, tal como actualmente se aplica a PYMES y entidades de bien público, atento las necesidades particulares y la situación socioeconómica, así como la ineficacia de la tarifa social. Entendemos que resolvería una de las principales trabas para el mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de esta población.
- La desestimación de determinadas empresas constructoras en el futuro para los procesos licitatorios, especialmente de las que ya demostraron escaso o nulo compromiso con la calidad constructiva de los edificios, o que ahorran recursos en cuestiones esenciales, como la

15. WACQUANT, Loïc, *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Siglo Veintiuno Editores, 2006, s.l.

eficacia energética de los artefactos que instalan, la limpieza final (cuya inobservancia permite la existencia de cañerías tapadas con material, que colapsan al primer uso) o el cuidado en las terminaciones (que impone la necesidad de hacer arreglos básicos como una mano última de pintura o la colocación de un portero eléctrico, inmediatamente antes o después de la mudanza del grupo familiar). Vale aclarar que este punto fue planteado por el cuerpo de delegados y este MPD en numerosas mesas de trabajo.

- La generación de espacios comunes en los complejos para trasladar los locales comerciales, galpones o espacios de trabajo que las personas relocalizadas tenían en la sirga. Ya que, a excepción de los complejos construidos en calles Alvarado y Orma, o lo proyectado en Zavaleta (no casualmente, con el aporte de los vecinos y vecinas, y aún insuficientes), no existen estos espacios en ninguno de los otros complejos entregados hasta la fecha. Lo que obliga a la gente a hacinarse en sus viviendas nuevas ante la escasez de inmuebles vacíos en el barrio para mantener su actividad laboral y/o productiva. Ante la imposibilidad de agregar estos espacios, debido a cuestiones de superficie, es imperioso que el Estado busque alternativas eficaces.

Por último, y tal como estimamos al principio del texto, refrendamos a través del recorrido de estas páginas que nuestra intervención se desenvuelve en el marco de un juego de tensiones en el cual no prima, necesariamente, la acción planificadora del Estado con su racionalidad burocrática, sino que es la resultante de la acción de múltiples actores que colisionan en la defensa de sus intereses.

Nuestro desafío radica en que los próximos complejos disten mucho del Conjunto Urbano Soldati, con sus barandas que ceden y se transforman en muerte evitable, y se reflejan más en su vecino y contracara, el complejo de la calle Valparaíso. O mejor aún, en los complejos que construyó el Gobierno de la CABA en los barrios de Chacarita y Puerto Madero. Las diferencias

sustanciales con las viviendas destinadas a la población del camino de sirga dan cuenta de que el Estado aún no termina por atender debidamente el bienestar general, que debería ser el norte de toda gestión y más aún cuando está destinada a una población que carece de medios propios (o suficientes) para mejorar sus condiciones de vida, y que mantiene una lucha, inacabada, por el acceso al hábitat digno.

CAPÍTULO TÍTULO

4

**SOBRE EL PROCESO
EN OTRAS
JURISDICCIONES**

Villa Inflamable, doce años de desidia después...

Felipe Mesel

Abogado (UNLP), diplomado en Estudios Sociojurídicos del Suelo Urbano (UNAM-LILP), Candidato a magíster en Economía Urbana (UTDT). Abogado del Área de Derecho a la Ciudad de la ACIJ. Correo electrónico: fmesel@acij.org.ar

El presente artículo propone analizar algunos de los impactos y efectos territoriales que las sucesivas decisiones provenientes de diferentes agencias estatales —Poder Judicial, ACUMAR (Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo), Municipalidad de Avellaneda, principalmente— posteriores a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2008 han producido en Villa Inflamable a doce años del fallo que ordenó su relocalización. Para ello, nos detendremos en las productividades territoriales, políticas y jurídicas a las que ha dado lugar la judicialización del conflicto ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, y las brechas que se han abierto entre los derechos en el papel y los derechos en el asfalto.

1. Introducción

A menos de 4 kilómetros de la Plaza de Mayo, está ubicado el barrio de Villa Inflamable, en el Partido de Avellaneda. Tiene una estructura similar a la de muchos asentamientos del Área Metropolitana de Buenos Aires, con una diferencia muy marcada entre las construcciones más antiguas, que se encuentran más consolidadas, poseen una mejor calidad constructiva en la mayoría de los casos, y con títulos de propiedad muchas veces; y las nuevas viviendas, más precarias, ejecutadas con materiales de peor calidad, que son el producto del crecimiento poblacional del barrio a partir de fines de los años 80 y durante los 90. Este crecimiento, que hace que en la actualidad vivan más de 2000 familias en él, se ha visto alimentado principalmente por desalojos de asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires y migración proveniente del interior del país y de países limítrofes.

Sin embargo, Villa Inflamable presenta algunas características que la convierten en un caso que atrae particularmente el interés académico y mediático de la prensa nacional e internacional —aunque no tanto el interés político de los efectores estatales—. El asentamiento se encuentra a orillas de la Cuenca Matanza-Riachuelo y en las inmediaciones del contaminante Polo Petroquímico, emplazado parcialmente sobre terrenos resultantes de relleno sanitario y de escombros en una zona de ciénagas, que está calificada de zona industrial.

De hecho, la población residente en Villa Inflamable tiene como principal fuente de sus ingresos los trabajos temporarios que ofrece el polo de Dock Sud, además de las transferencias condicionadas provenientes del Estado y otros trabajos informales. Las empresas petroquímicas de la zona son, paradójicamente, las que brindan mayores posibilidades de trabajo a la población, pero también las industrias que han contaminado en mayor grado la cuenca.¹ De este modo, funcionan como fuente de problemas ambientales y de salud, pero también son vistas como oportunidad de crecimiento económico para las familias, todo ello genera opiniones contradictorias al interior del barrio.

1. AUYERO, Javier; SWISTUN, Débora A., "Tiresias en Villa Inflamable. Hacia una cronografía de la dominación", en *Sociohistórica*, N° 19-20, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2006.

En lo que sigue, procuraremos observar el desarrollo del proceso territorial —que involucra prácticas sociojurídicas— que se abrió en Villa Inflamable a partir del dictado del conocido fallo "Mendoza",² cuyo origen se remonta justamente a Villa Inflamable. Al desarrollar el análisis desde una perspectiva sociolegal, el artículo enfatizará en mayor medida en aquello que ocurre por fuera del expediente judicial; aquello que el Derecho no acostumbra a dimensionar, que son precisamente los efectos y procesos sociales que se desenvuelven como contorno del expediente, enmarcando a este, orientando sus sentidos, neutralizando o amplificando el discurso jurídico que del mismo emerge, y sosteniendo diálogos —a veces más, a veces menos fluidos— con este.

2. Villa Inflamable: el inicio de la megacausa judicial

Villa Inflamable tiene la singularidad de ser el lugar en el que se ha gestado la causa "Riachuelo", una de las causas judiciales estructurales más emblemáticas y relevantes que ha decidido la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, por medio de la cual el 8 de julio de 2008 obligó al Estado Nacional, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Provincia de Buenos Aires al saneamiento y remediación total de la Cuenca Matanza-Riachuelo, una de las 30 regiones más contaminadas del mundo.³ En el fallo se determinaron las responsabilidades de llevar adelante las acciones y las obras de saneamiento, el plazo en que debían ser ejecutadas, y se obligó a ACUMAR⁴ a llevar a cabo un programa cuyos objetivos sean: 1) la mejora de la calidad de vida de

2. En lo que sigue, referiremos indistintamente a la causa por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo como fallo "Mendoza" o causa "Riachuelo".

3. BERCOVICH, Luciana; GARONE, Noelia; TARBUCH, Laura; URETA, Facundo, "La participación de los afectados en el caso 'Mendoza': Un derecho en construcción", en *La causa "Mendoza". La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 6, año 4, Buenos Aires, 2014.

4. ACUMAR es el organismo público interjurisdiccional responsable de articular políticas públicas para el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Si bien su creación fue establecida por la Ley N° 26168 de 2006, el organismo es producto directo del litigio impulsado por los vecinos de la cuenca.



Vista aérea de la cuenca Matanza-Riachuelo



Zonas de riesgo con DESC incumplidos

los/as habitantes de la cuenca; 2) la recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelo), y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

Esta orden judicial que insta a las autoridades públicas a diseñar e implementar una serie de políticas públicas complejas —que requieren tiempo, presupuestos, articulaciones interjurisdiccionales y coordinación entre diferentes áreas de gobierno— tuvo su origen en la denuncia judicial efectuada por un grupo de trabajadoras y vecinas de Villa Inflamable, que promovieron una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, en la que denunciaban que varios niños presentaban síntomas compatibles con contaminación por metales pesados que son utilizados en las explotaciones de la zona. En función de ello, se solicitó que se tomaran medidas para revertir el grave daño ambiental que sufrían los/as vecinos/as de la cuenca y, de este modo, la Corte tuvo la oportunidad histórica de resolver en torno a la remediación ambiental al disponer, en relación con Villa Inflamable, en la sentencia de julio de 2008, la relocalización del barrio, por encontrarse en un área de alta exposición a múltiples focos contaminantes.

La situación de riesgo y *sufrimiento ambiental* (Auyero, Swistun, 2008a) de Villa Inflamable se explica por varios factores. Por un lado, el barrio se emplaza en terrenos lindantes con un centro de disposición final de basura de la empresa Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) y con múltiples empresas que producen impacto ambiental, como areneras, hormigoneras, curtiembres; además del conocido Polo Petroquímico, que es el más grande de todo el país. Por otro lado, el barrio carece de infraestructura básica de servicios sanitarios, como agua potable, pavimentación, redes cloacales y pluviales, lo que agrava la situación habitacional y ambiental.

Ya entre los años 2001 y 2003, un estudio epidemiológico financiado por la Agencia de Cooperación del Japón y llevado adelante por el Gobierno Municipal de Avellaneda comparó una muestra de niños de 7 a 11 años de Villa Inflamable con otra población de control de características socioeconómicas similares de Villa Corina, para dar cuenta de la exposición a componentes metálicos, como plomo, cromo, benceno y tolueno. Por medio

de aquel, se constató que el 50% de los/as niños/as y adolescentes contenía niveles de estos metales en sangre más altos que los del otro barrio y por encima de los índices habituales, generando problemas respiratorios, neurológicos, cutáneos, de alergias y de crecimiento.⁵

Hoy en día, a más de una década de aquel estudio, y después de un fallo que reconoce tal situación y dispone medidas que no han sido tomadas, el barrio sigue siendo considerado por ACUMAR⁶ como uno de los territorios más críticos en términos de contaminación ambiental de toda la Cuenca Matanza-Riachuelo, sin haberse realizado ninguna relocalización significativa ni obras de saneamiento y provisión de soluciones habitacionales adecuadas para la permanencia segura en esa tierra, en el marco de la causa "Riachuelo".

Por todo esto, y a doce años del pronunciamiento de la Corte, cuando todo parece haberse congelado en el tiempo, cabe preguntarse qué ha pasado en Villa Inflamable después de más de una década.

3. ¿Qué viene pasando después del fallo?

Luego de dictada la sentencia judicial, que establece un conjunto de obligaciones a cargo de los distintos niveles del Estado, con excepción de la Municipalidad que no está condenada —si bien asume un rol fundamental en la ejecución del fallo—; las autoridades no solo no han realizado acciones necesarias para remediar la situación de los/as vecinos/as que habitan dicho territorio —recordemos que hasta la fecha la decisión oficial sobre el destino del barrio es su relocalización—, sino que las acciones y omisiones que desarrollaron han contribuido a agravar la vulneración de los derechos fundamentales de la población de Villa Inflamable. Dentro de las actitudes estatales que han contribuido a empeorar las condiciones del hábitat de Villa Inflamable, encontramos:

5. SWISTUN, Débora A.: "Apropiaciones de la naturaleza, reproducción de la desigualdad ambiental y desposesión material y simbólica en la política del saneamiento para la Villa Inflamable (Cuenca Matanza-Riachuelo)", Trabajo presentado en la 29ª Reunión Brasileña de Antropología, realizada entre los días 3 y 6 de agosto de 2014, en Natal/RN.

6. "Informe EISAAR", 2012. Disponible en: http://www.ACUMAR.gov.ar/content/documents/Salud/Informes_ENUDPAT-EISAAR/EISAARV.Inflamable.pdf

a) La falta de un plan de contingencias para casos de problemas serios de salud

No existe un programa de tratamiento o reducción de daños para las personas afectadas por la contaminación, habiéndose detectado en 2012 mediante la Evaluación Integral de Salud en Áreas de Riesgo⁷ que de 509 niños/as a los que se les realizaron exámenes de plomo en sangre capilar, el 74% tuvo elevados niveles de plomo y afectaciones en la salud y en el desarrollo. Sin embargo, esa conclusión no dio lugar a ningún tratamiento activo ni seguimiento del estado de salud de esas personas, ni tampoco la instalación de un mecanismo efectivo en Villa Inflamable para el diagnóstico, tratamiento y control cotidiano de la problemática toxicológica y epidemiológica de la población.⁸

En 2019, se realizaron nuevas determinaciones de plomo en sangre, se presentaron para el dosaje 269 personas (139 niños menores de 6 años, 1 mujer embarazada y 129 personas por demanda espontánea). Del estudio, surgió que 31 casos tenían plomo en sangre por encima del nivel de referencia, de los cuales 27 (es decir, el 87%) fueron niños y 4 (el 13%) fueron adultos.⁹

Por otro lado, el Estado tampoco ha diseñado un plan de contingencias para casos de inundaciones o derrames tóxicos, ni se ha establecido un sistema de alertas tempranas o comunicación de riesgos para proteger a los/as vecinos/as del barrio. El 4 de julio de 2017, en el marco de un pedido de información pública efectuado por la Defensoría General de la Nación, ACUMAR puso en conocimiento que el proyecto para la elaboración de un Plan de Contingencias ante Inundaciones de la Cuenca Matanza-Riachuelo se encuentra en su etapa de elaboración —específicamente en la elaboración de la línea de base—, pero que no existía a nueve años de la sentencia un plan hídrico específico para Villa Inflamable.

Asimismo, el Estado no ha llevado adelante medidas suficientes tendientes a reconvertir o relocalizar a las industrias contaminantes vecinas a Villa Inflamable, más

allá del Plan de Relocalización de Industrias que se ha redactado, cuya aplicación ha sido muy poco eficaz.¹⁰ A la par, no se ha impedido por parte del Estado el desarrollo de nuevas obras contaminantes y la construcción de fábricas, emprendimientos económicos y el desarrollo de actividades que resultan dañinas para el ambiente y la población. Tampoco ha habido controles suficientes de las industrias y actividades contaminantes, con el fin de por lo menos preservar el estado de cosas con miras a una posterior remediación ambiental, más allá de algunas pocas clausuras o suspensiones por tiempos cortos de empresas que irregularmente se instalaron o produjeron en Villa Inflamable.

b) La falta de infraestructura pública adecuada

Al mismo tiempo, no se han desarrollado planes de provisión de infraestructura pública en el barrio para paliar los problemas que generan la falta de acceso al agua potable y de redes cloacales y pluviales. En cuanto al agua potable, la política estatal para dar respuesta a la falta de acceso a agua segura viene siendo la entrega de bidones de agua a puesteros, que luego se encargan de distribuirlos en sus manzanas. La medida resulta insuficiente y, como consecuencia de ello, habiendo pasado años con este sistema, los/as vecinos/as han promovido la celebración de audiencias en el marco de la causa con el impulso de un juicio que, en el apartado 4) detallaremos, a través de las cuales se ha logrado que se comience a construir una red estable de agua potable. Ahora bien, el grave problema que presenta la iniciativa en el presente es que, de acuerdo con manifestaciones realizadas por un funcionario de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) en una de las audiencias celebradas, no hay garantías de que la red sea capaz de brindar agua segura, debido a que la red en construcción presentaba fugas en varios de sus puntos. Además, hay problemas de baja presión del agua que agravan esta situación y que dificultan el abastecimiento en las zonas ya alcanzadas por la red.

7. *Ibid.* p. 7.

8. Más allá de los esfuerzos de ACUMAR por dar respuesta a través de las Unidades Sanitarias Móviles y la Unidad Sanitaria Ambiental.

9. "Informe EISAAR", 2019. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Final-Villa-Inflamable-Avellaneda.pdf>

10. Tal como se deduce del "Informe especial del Cuerpo Colegiado", coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte. Disponible en: <http://www.dpn.gov.ar/documentos/rio546101.pdf>

Por ello, la provisión de agua potable de manera estable y segura en el barrio, hasta el presente, y después de casi 12 años del fallo, sigue siendo una quimera.

En relación con el tendido cloacal y pluvial, la situación es aún peor. Al no existir ninguna red de desagüe, ni siquiera un proyecto concreto de construcción de redes, el agua sucia y contaminada se concentra en "lagunas", dispersas en el barrio, las que funcionan como cloacas a cielo abierto, y que son focos principales de contaminación, además de que aumentan la inundabilidad de la zona.

c) La arbitrariedad de las medidas tomadas por el juzgado de ejecución del fallo

En 2010, el juez Armella dispuso una prohibición general de ingreso de materiales de construcción al Polo Petroquímico, que fue interpretada en un comienzo por las autoridades de las fuerzas de seguridad de la zona de una forma que vedó *de facto* el ingreso de toda clase de materiales de construcción, aun cuando la orden del magistrado exceptuaba de la medida a los ingresos de materiales necesarios para reparar o mantener las viviendas. Con ello, se condenó al barrio a continuar habitando en el lugar en condiciones degradadas.

"La prohibición de ingresar materiales la tomamos desde siempre como que nos estaban queriendo echar" (referenta de Villa Inflamable, 2018).

Si bien la medida aún sigue en vigor, hoy en día el control judicial de esta se ha flexibilizado en la práctica, aunque fue reavivada recientemente en 2018 por una nueva resolución que exige a los/as residentes de Villa Inflamable completar un formulario para que la Municipalidad de Avellaneda autorice el ingreso. El sostenimiento de esta medida genera consecuencias severas en el barrio; el Estado no avanza en respuestas dirigidas a mejorar las condiciones del hábitat del barrio, por un lado, pero, a su vez, limita a los/as vecinos/as en su derecho a autogestionarse respuestas paliativas.

Por otro lado, en 2011, la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley N° 14268, que declaró de utilidad pública y sujetos a expropiación a los inmuebles ubicados dentro del polígono de Villa Inflamable, a fin de

efectivizar la manda judicial. Esta decisión no solo fue vista por los/as vecinos/as con gran descontento, por entenderla como un injusto despojo de las casas que con gran esfuerzo supieron levantar y en muchos casos regularizar dominialmente, sino que, además, colocó al barrio en una situación de gran incertidumbre y *confusión tóxica* (Auyero, Swistun, 2008b), que hasta el día de hoy persiste, pese a que las expropiaciones nunca se llevaron a cabo.

De este modo, la intervención estatal que en principio se pensaba como protectora y respetuosa de los derechos de las comunidades afectadas de la cuenca ha avanzado y se ha operativizado en Villa Inflamable en decisiones que amenazan la consolidación del barrio y perjudican la calidad de vida de sus habitantes, dificultándoles la posibilidad de mejorar sus estándares de vida y la calidad de los materiales de sus viviendas —lo que, evidentemente, tiene un impacto ambiental y en la salud—. Por más de una década, se ha puesto a las personas residentes de Villa Inflamable en un estado de espera hasta tanto el Estado arribe a una definición en torno a la relocalización o la reurbanización, y ejecute un plan en efecto, acrecentando así las vulneraciones de derechos que en un comienzo se pensaba combatir.

Por esto, decimos que el sistema de justicia, al igual que las autoridades ejecutivas responsables, han puesto la discusión sobre Villa Inflamable en coordenadas que escapan a los intereses y perspectivas de los/as vecinos/as del barrio, teniendo estos que organizarse y procurar acompañamiento jurídico para oponer resistencia frente a tales decisiones, que eran tomadas en relación con ellos/as, pero sin ellos/as.

La comunidad de Villa Inflamable ha desarrollado un conjunto de iniciativas —que recuperaremos en el apartado que sigue— tendientes a visibilizar sus reivindicaciones, procurando dismantelar una serie de "trampas" argumentales que se han impuesto como verdades jurídicas inobjetables al interior de un expediente que, desde sus inicios, ha incurrido en un elitismo técnico que ha jerarquizado opiniones de ciertos agentes, en detrimento de las voces de las comunidades afectadas.

Así, se han elaborado dos importantes consignas que buscan impugnar los procedimientos de toma de decisiones que se producen en el ámbito judicial: "Nada

sobre nosotros, sin nosotros" y "Nosotros no somos el problema, sino que somos la solución". De esta manera, y desarrollando prácticas que son demostrativas de ello, desde la organización social —reciclaje urbano, proyectos de huertas agroecológicas, talleres de formación en derechos y formación en oficios—, la comunidad de Villa Inflamable ha iluminado dos puntos relativos a la relocalización que parecen ser centrales en la discusión, pero que la Corte y la estructura burocrática montada para la ejecución del fallo han desconocido desde los comienzos: 1) quién se relocaliza; 2) cuándo se relocaliza.

En relación con el primer punto, la organización comunitaria de Villa Inflamable pregunta por qué se tienen que relocalizar ellos/as, si son las empresas e industrias las que contaminan; inquietud que conecta con la consigna que muestra que el barrio no es parte del problema, sino que puede hacer propuestas de solución, tal como veremos en el apartado 4. El segundo punto alerta sobre los problemas de temporalidad de la decisión y las incertidumbres vinculadas a la espera; es decir, se ha afirmado desde 2008 que este lugar es inhabitable por encontrarse vecino a una zona industrial, pero, sin embargo, el Estado no ha implementado ninguna política destinada a efectuar la relocalización, por lo que la "emergencia" comenzó a ser relativizada. Además, se sostiene que la relocalización ha sido empleada como argumento para no consolidar el barrio ni desarrollar obras públicas necesarias para la mejora de las condiciones de vida en el lugar.

Ahora van a venir a decirnos que es tan urgente que nos mudemos, cuando es algo que vienen diciéndolo desde hace años y no lo hacen. Nosotros ahora lo que queremos, por lo menos la mayoría de los vecinos —porque quienes quieran mudarse o tengan algún problema de salud y lo necesiten tienen derecho a mudarse también— es la reurbanización con todo, servicios, títulos de las viviendas, centros de salud. (Referente de Villa Inflamable, 2018).

De esta forma, una parte importante del barrio ha redefinido su propuesta en torno a la reurbanización, sobre la base del grado de consolidación y arraigo que ha conseguido el mismo durante estos años de incumplimiento estatal de la sentencia, con el fin de sostener las

redes sociales que han constituido, pero gozando de una vivienda adecuada, provista de servicios, sin tener que padecer la exposición al riesgo ambiental y con acceso a las mismas oportunidades que cualquier otro barrio del país. Esto ha hecho que ACUMAR, en 2018, tuviera que evaluar mediante un estudio de caracterización de suelo la posibilidad de consolidar el barrio en sus actuales terrenos, en lugar de practicar la relocalización. No obstante, los resultados del estudio, que deberían haber sido publicados a principios del año pasado, hasta el momento no se han dado a conocer.

4. El expediente en el territorio: ¿cómo se han ido desarrollando prácticas territoriales de organización comunitaria que contestan al expediente?

La Corte, al momento de discutir la propuesta de relocalización presentada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable en 2006 como parte del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA), organizó audiencias públicas y sesiones de información abiertas a la ciudadanía durante el proceso. Sin embargo, nunca se convocó a los/as vecinos/as de Villa Inflamable a la causa como parte interesada para que se expidieran sobre la iniciativa. Incluso después de dictada la sentencia, la Corte ordenó a la Defensoría del Pueblo de la Nación la coordinación de un organismo, el Cuerpo Colegiado, que se instituyó como el portavoz de la ciudadanía, para lo cual se incluyó a representantes de las ONG involucradas en el caso, pero no se incorporó ninguna representación de los barrios afectados por el fallo.

Así, aparecieron problemas ligados a la representación suficiente en el litigio estructural, es decir, quiénes y cuántas son las personas que se arrogan el derecho de representar en juicio a una comunidad que en ese momento tenía más de 1200 familias que estaban directamente afectadas por la decisión. En segundo lugar, aparecen interrogantes sobre la forma en la que se va construyendo judicialmente la decisión, es decir, si se busca recoger e incorporar al expediente una pluralidad de voces que entablan un diálogo entre sí, desde una perspectiva polifónica y dialógica, o si, por el contrario, se reduce el potencial de perspectivas a una sola

voz dotada de autoridad, a partir de una *producción jurídica desde arriba* (Carman, Lekerman, Yacovino, Campos, 2017) que acaba reforzando la distancia entre el mundo judicial y la "real" realidad, como parece ser el caso. Tanto el proceso judicial hasta la sentencia, como la inacabable etapa de ejecución de ella, parecen desarrollarse en relación con Villa Inflamable desde una mirada que abona a este segundo enfoque, el cual consolida una brecha entre la palabra del derecho expresada en los tribunales y sus impactos concretos, junto con el uso y apropiación que del derecho practican las personas afectadas.

El 20 de septiembre de 2010, dos años después de dictada la sentencia, se firmó el acuerdo general entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Municipalidad de Avellaneda y ACUMAR para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Mediante este convenio, se establecieron las etapas de gestión por desarrollar para la relocalización de familias, y las obligaciones y facultades de cada una de las partes signatarias. Entre ellas, la búsqueda de terrenos idóneos, la formulación de un proyecto integral, el estudio de factibilidad social y ambiental, y la participación de los/as afectados/as.

En este sentido, el Municipio de Avellaneda ha incumplido su obligación expresamente asumida respecto de la relocalización de Villa Inflamable de "crear por acto administrativo comisiones vecinales coordinadas por personal idóneo que articulen con los vecinos acciones de consenso en el proceso de urbanización", en sintonía con lo que dispone también la Ley General del Ambiente en su art. 19, al establecer que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en los procedimientos administrativos que se relacionen con la protección y preservación del ambiente.

En este aspecto, desde antes de que la sentencia judicial fuera dictada, se vislumbra un grave déficit estatal en la promoción de espacios de participación comunitaria para la toma de decisiones respecto del plan de relocalización. Los planes de relocalización se diseñaron sin siquiera proveer a los/as vecinos/as de información pública, continua, veraz, suficiente, adecuada y actualizada.

Tanto es así que por muchos años la idea de la relocalización ha circulado en el barrio más como un rumor que como una decisión firme tomada por el Estado. En 2015,

es decir, siete años después de la sentencia, desde la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)¹¹ se elaboró una encuesta a 113 familias de Villa Inflamable, que constató que el 60% de las personas encuestadas no conocía el caso "Mendoza" ni sabía de la decisión de la Corte.

Después de haberse pensado alternativas, el lugar que ha sido propuesto finalmente para reasentar a las familias de Villa Inflamable fue el Barrio Alianza, que se encuentra lindando con los barrios de Villa Tranquila e Isla Maciel. En relación con estos lotes, existe una serie de problemas que han generado el descontento general de Villa Inflamable. En principio, el barrio se asienta sobre tierras que la empresa Exolgan —que posee un interés particular sobre los terrenos de Villa Inflamable— ha cedido a la Municipalidad de Avellaneda, y están ubicadas también en el Riachuelo, por lo que no hay garantías de que no estén igualmente sometidas a contaminación ambiental.

En segundo lugar, además de no haberse abierto ningún régimen de escucha de los/as vecinos/as sobre la relocalización en el Barrio Alianza, no se han realizado estudios sobre el impacto social, cultural y demográfico de las relocalizaciones, que hace que problemas disímiles sean abordados mediante respuestas homogéneas. Tampoco se ha considerado la conflictividad vecinal respecto de los barrios vecinos, para quienes las soluciones habitacionales del Barrio Alianza deberían corresponderles a ellos con carácter prioritario.¹² De acuerdo con la encuesta de ACIJ en 2015, el 84% se oponía al lugar propuesto para la relocalización, debido principalmente al conflicto social y la inseguridad que su ejecución podría conllevar, así como por la falta de certeza sobre la situación ambiental del nuevo predio. Por otro lado, la política de reasentamiento en esos suelos nunca se preguntó si la intervención pública serviría para aumentar o disminuir la pobreza, la desigualdad y la segregación socioespacial de los/as habitantes de Villa Inflamable.

11. Relevamiento de la realidad de Villa Inflamable de ACIJ (2015). Disponible en: <https://calc.acij.org.ar/2016/07/29/relevamiento-de-la-realidad-de-villa-inflamable/>

12. SWISTUN, Débora A., "El derecho a la vivienda digna en un ambiente sano. Desigualdad ambiental, pobreza y salud en la Cuenca Matanza-Riachuelo", en *Pobreza, desigualdad y salud en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2013.

Esta es una pregunta impostergable si se pretende dotar de un enfoque de derechos al proceso.

Por último, la solución ofrecida es inviable dado que se han construido un centenar de viviendas, y está proyectada la construcción de aproximadamente 1200 viviendas en total, cuando la población actual del barrio asciende a más de 2000 familias. Esto se debe a que el último censo poblacional en la villa por razones habitacionales fue ordenado por el juzgado interviniente en 2009, y con graves deficiencias metodológicas, arrojó como resultado 994 viviendas, 1270 familias y 4321 habitantes.¹³ Desde aquel censo en adelante, no se ha tomado en cuenta a las 300 familias que no fueron censadas en 2009 ni a las nuevas familias que se han incorporado al barrio después de esa fecha.

El silencio, la desinformación y las respuestas parciales y erráticas han sido una constante para los/as vecinos/as de Villa Inflamable, al punto tal de que a fines de 2010, comenzaron los rumores sobre una posible relocalización dentro del mismo Polo Petroquímico, que dieron lugar a que un grupo de habitantes preocupados realizaran pedidos de información pública a ACUMAR y a la municipalidad.

Ante la falta de respuesta frente al pedido, los/as vecinos/as convocaron a ACIJ para iniciar una acción de amparo contra la Municipalidad de Avellaneda y a ACUMAR, a fin de que se las condene a: a) disponer un sistema que, de manera inmediata, continua, veraz, suficiente y adecuada, informe a los/as vecinos/as de Villa Inflamable sobre todas aquellas acciones, disposiciones o resoluciones tendientes a relocalizar Villa Inflamable; b) adoptar, con la adecuada coordinación entre las demandadas, todas las medidas que resulten necesarias a fin de establecer instancias efectivas, suficientes y directas de participación y consulta con los/as habitantes de Villa Inflamable, con carácter previo a todas aquellas decisiones y acciones que se lleven adelante vinculadas a la relocalización o urbanización de Villa Inflamable, bajo los estándares establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

Esta causa judicial, con fuerte apoyo vecinal, consiguió sentencia favorable del juez federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón en 2013, y de este modo se logró

instar a ACUMAR y al Municipio a que articulen audiencias públicas periódicas que, con menos frecuencia de la deseable, han servido para que los intereses de los/as habitantes de Villa Inflamable puedan ser oídos en el marco de la causa y presionar para torcer algunas de las decisiones estatales que se entendía, conspiraban contra el barrio.

Al mismo tiempo, además de la estrategia judicial, los/as vecinos/as se organizaron para crear la Comisión de Vecinos/as de Villa Inflamable por la Salud y la Vivienda Digna, la que inició un relevamiento propio de la salud de los/as habitantes y relevó diez predios, en su mayoría dotados de infraestructura urbana en el partido de Avellaneda, donde podrían ser relocalizados. Los/as vecinos/as pidieron así conformar "una mesa de trabajo con las autoridades locales, ONG, la Defensoría del Pueblo y ACUMAR [en la cual] poder desarrollar un proyecto conjunto que satisfaga a la mayoría". Para ello, afirman: "[Queremos ser consultados, participar y construir el barrio al que vayamos como lo hicimos cuando vinimos acá sobre los bañados, pero no en la contaminación".¹⁴

De esta forma, a través de propuestas específicas y con la voluntad de participar en la construcción del barrio, han buscado poner en marcha propuestas de planificación participativa capaces de romper esa inercia judicial que los dejaba fuera del expediente, por un lado, pero sometidos a él, por otro. "Estamos encerrados en un expediente en el que no decidimos estar", ha comentado una referente barrial en 2019. Esa sensación ambivalente, de estar dentro del expediente, encerrado en él, pero al mismo tiempo afuera, en el sentido de no poder tomar decisiones sustantivas sobre los destinos del mismo —que significan, de algún modo, los destinos de sus vidas— es contestado con prácticas organizativas que desafían la idea del monopolio del capital jurídico en manos de expertos y que ensanchan las nociones clásicas de participación, entendida como la sola difusión de información a las personas afectadas. Para eso, el conocimiento del Derecho y su uso estratégico a través de talleres de formación y programas de empoderamiento jurídico¹⁵ que buscan *profanizar* el Derecho

14. *Ibid.* p. 13.

15. Ver EHEGOYEMBERRY, María Natalia; MESEL, Felipe; VITALE, Pablo, "Investigación acción-participativa: Implementación de un Programa de Formación de Promotoras/es de Acceso a la Justicia en contextos de segregación sociourbana, Villa Inflamable,

13. Informe de la Auditoría General de la Nación sobre ACUMAR, 2006.

—en un sentido bourdieusiano de su incorporación por parte de profanos o agentes externos al campo jurídico—, en conjunto con la redacción de escritos y pedidos de acceso a la información pública, y la participación activa en audiencias públicas y mesas de trabajo con autoridades han sido instancias utilizadas por la organización comunitaria de Villa Inflamable para exponer los efectos territoriales de las decisiones judiciales, que, de otra forma, quedaban invisibilizados en el juicio.

En esas mesas de trabajo se han podido tratar diversas preocupaciones vinculadas a la situación futura de las personas que no deseen mudarse, las no censadas y las que no tienen título de propiedad; las características del proyecto, la accesibilidad y las condiciones ambientales del nuevo lugar. Si bien los funcionarios públicos no han podido brindar certezas respecto de estos interrogantes, estos espacios han servido para llevar adelante rendiciones de cuentas públicas que muchas veces han puesto de manifiesto la ineficiencia estatal para coordinar y consensuar políticas en torno al barrio —al punto de que hasta hoy no hay una decisión clara en relación con el destino de Villa Inflamable—, pero que, en ocasiones, han podido ser aprovechadas por la comunidad para obtener conquistas parciales.

En septiembre de 2017, por ejemplo, ACUMAR aprobó un Protocolo para el Abordaje de la Relocalización y Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios de la cuenca, que sintoniza con las aspiraciones del barrio, en tanto se "constituye (como) un marco metodológico para el desarrollo de programas habitacionales de reurbanización o relocalización en villas, asentamientos y conjuntos habitacionales", cuyo "objetivo es garantizar que estos procesos resguarden los derechos sociales, culturales y económicos de la población afectada y que, de este modo, las intervenciones habitacionales en cada territorio logren la efectiva mejora en la calidad de vida de los vecinos".¹⁶

Argentina. Estudio de caso. Años: 2017-2018", en CRISTECHE, Mauro; LANFRANCO VÁZQUEZ, Marina, *Investigaciones sociojurídicas contemporáneas*, Editorial Malisia, La Plata, 2019.

16. Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza-Riachuelo de ACUMAR, 2017. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Protocolo-para-el-abordaje-de-procesos-de-relocalizaci%C3%B3n-y-reurbanizaci%C3%B3n-de-villas-y-asentamiento-precarios-en-la-CMR.pdf>

5. Algunas conclusiones a doce años de la sentencia judicial

Como vimos, la situación de Villa Inflamable es delicada y las soluciones brindadas por los distintos niveles del Estado en estos años no han dado respuestas a las demandas del barrio. De acuerdo con la encuesta realizada por ACIJ en 2015, en materia de salud, el 49% de las familias encuestadas expresaron que existe por lo menos un miembro de la familia con problemas de salud potencial o comprobadamente asociados a las condiciones ambientales.

Frente a este panorama, vemos que la causa "Riachuelo" ha buscado generar una batería de políticas públicas y crear una microinstitucionalidad de carácter interjurisdiccional abocada a la reparación del daño ambiental de la cuenca, que no ha contribuido a acercar respuestas que mejoren en la práctica las condiciones de vida de la población de Villa Inflamable. Si bien sería contrafáctico preguntarse qué hubiera sido de Villa Inflamable sin la causa judicial, lo cierto es que el proceso judicial se ha impuesto como un escalón más que debe darse en el camino para obtener respuestas estatales frente a demandas habitacionales. Se han multiplicado las bocas de acceso de reclamos, pero con una superposición de funciones que produce articulaciones conflictivas entre ACUMAR, la Municipalidad y el Poder Judicial, haciendo que se burocraticen algunos circuitos de ejecución de políticas públicas fundamentales para cubrir necesidades básicas.

Por su parte, la causa ha forzado de algún modo a los/as vecinos/as de Villa Inflamable a incorporar cierto lenguaje jurídico y algunas nociones de los tiempos y procedimientos judiciales para poder acceder al debate. Esto ha dado lugar a algunos efectos auspiciosos. En primer lugar, el despliegue de prácticas territoriales con referencia al Derecho ha habilitado la comprensión de que los derechos declarados judicialmente estaban siendo negados fácticamente. La percepción comunitaria de este hiato entre el deber ser normativo y el ser material, entre los derechos y los hechos, ilumina nuevas posibilidades de apelación al discurso de derechos a partir de la denuncia de esta distancia.

En principio, los derechos deben ser violados para tener sentido, fruto de su naturaleza contradictoria que

hace que existan justamente cuando son negados en los hechos.¹⁷ Pese a que esto sea inherente a la lógica del Derecho —se demanda algo que no se tiene hasta que se consigue, y ahí deja de ser un derecho exigible para transformarse en un hecho conquistado—,¹⁸ en la interacción con el territorio este dato comienza a ser problematizado por la propia comunidad. A partir de la socialización de un conocimiento que se mostraba opaco e inalcanzable, empieza a vislumbrarse críticamente el enorme desfase entre los *derechos de papel*, esto es, lo que el Derecho dice ser en una sentencia que se supone respetuosa y protectora de derechos, y el *derecho en el asfalto*, es decir, cómo opera materialmente en una sentencia que ha dejado afuera desde sus inicios la decisión de las comunidades afectadas.

Por otro lado, este proceso ha permitido ciertos efectos de base territorial que merecen ser señalados. Primeramente, un efecto de productividad¹⁹ territorial del conflicto judicial, que ha permitido una nueva apropiación del espacio por la comunidad para su defensa frente a la relocalización, sobre la base de fundamentos históricos, políticos, pero también jurídicos. Además, una productividad política del conflicto, que se sintetiza en ciertos efectos participativos y de politización que han surgido frente a la necesidad de organizarse en oposición a determinadas disposiciones judiciales o,

eventualmente, para promover la efectiva aplicación de estas cuando han sido beneficiosas para la comunidad.

Por último, se observa una productividad estrictamente jurídica del conflicto, que nace del encuentro entre puntos de vista o *sensibilidades legales* (Geertz, 1987) que son moldeados por historias y experiencias con el Derecho distintas. Estas se constituyen así en marcos a través de los cuales se perciben de diferente manera los problemas jurídicos, habitacionales y ambientales —y, por consiguiente, sus soluciones—, enriqueciendo así los debates en torno al Derecho.

Este encuentro, muchas veces contencioso, habilita el ingreso al campo jurídico —que supone, más que el conocimiento de las normas y procedimientos que lo componen, una manera específica de concebir la realidad (Carman, Lekerman, Yacovino, Campos, 2017), lo que puede ocasionar también distorsiones— de sectores históricamente excluidos de él, que recrean otra perspectiva del Derecho y de los derechos en la disputa por su sentido.

De esta manera, la comunidad supo construir un discurso propio sobre los límites de las calificaciones jurídicas del espacio. Se escenifica una otra mirada del Derecho, que redefine la dimensión de lo personal en contexto con el territorio —"he construido mi entorno, tengo derecho a habitar este suelo y determinar mi plan de vida" — y que confronta con la producción del territorio que es elaborada desde la sentencia judicial, que lo entiende simplemente como un área inhabitable que debe ser reasentada. Así, se abre una disputa por los sentidos con los que se carga —y de esta forma se produce— el territorio, a la vez que se disputa por definir quién tiene la aptitud para ello, renovando apropiaciones del espacio y consolidando nuevas tramas que se organizan motivadas por un expediente que puede alterar el rumbo de sus vidas.

En síntesis, el conflicto judicial no ha favorecido la resolución de los conflictos existentes en Villa Inflammable, sino que ha recreado nuevos conflictos. Esto no debería resultarnos una novedad, si no considerásemos que al interior del campo jurídico todavía persiste una mirada dominante del Derecho que lo concibe como un dispositivo eficaz para solucionar conflictos sociales. No obstante, la productividad del conflicto judicial ha trascendido los límites de sus aspiraciones por remediar los

17. No es casual, en este sentido, que el neoconstitucionalismo como movimiento que procura la ampliación de los derechos reconocidos constitucionalmente conviva históricamente con el neoliberalismo, que precariza la calidad de vida de las personas y comunidades a través de la vulneración de cada vez más derechos (en muchos casos, debido a la mercantilización de los mismos, que les sustrae su esencia igualadora, para dotarlos de un sentido competitivo y excluyente). De este modo, podríamos discutir el carácter progresivo de la inclusión de una gama cada vez más amplia de derechos, bajo la premisa de que a mayor violación concreta de derechos y deterioro de la calidad de vida, mayor es la necesidad de inflación de derechos reconocidos en el papel.

18. Más allá de que luego los límites entre lo esperado y lo conseguido sean porosos y hagan difícil la sensación de haber alcanzado el hecho (derecho) tal y como lo imaginábamos.

19. Cuando hablamos de productividades, nos referimos a determinadas consecuencias específicas que, deliberadamente o por razones no buscadas, deja el conflicto judicial a modo de acervos construidos, pisos alcanzados o lecciones aprehendidas por la comunidad. Ver MELÉ, Patrice, "¿Qué producen los conflictos urbanos?", en, CARRIÓN, Fernando; ERAZO, Jaime (Coord.), *El derecho a la ciudad en América Latina, Visiones desde la política*, UNAM, Coordinación de Humanidades, PUEC, CIALC, IDRC/CRDI, México, 2016.

conflictos, y fomentado un conocimiento del Derecho por parte de los sectores movilizados de Villa Inflamable que ha dado lugar a efectos de empoderamiento inesperados. La apropiación y reinterpretaciones que del Derecho hacen los grupos que históricamente se han visto más amenazados que protegidos por él logra así re-materializar la dimensión de los derechos en un sentido que devela lo que ocurre con los derechos por fuera del papel que los consagra en la norma o de la sentencia judicial que los receta.

Bibliografía

AUYERO, Javier; SWISTUN, Débora A., "Tiresias en Villa Inflamable. Hacia una cronografía de la dominación", en *Sociohistórica*, N° 19-20, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2006.

AUYERO, Javier; SWISTUN, Débora A., "The social production of toxic uncertainty", en *American Sociological Review*, Vol. 73, N° 3, Washington, junio de 2008, pp. 12-33.

AUYERO, Javier; SWISTUN, Débora A., *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*, Paidós, Buenos Aires, 2008.

BERCOVICH, Luciana; GARONE, Noelia; TARBUCH, Laura; URETA, Facundo, "La participación de los afectados en el Caso 'Mendoza': Un derecho en construcción", en *La causa "Mendoza". La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 6, año 4, Buenos Aires, 2014.

CARMAN, María; LEKERMÁN, Vanina; YACOVINO, Paula y CAMPOS, Nadina, "Producciones jurídicas desde arriba y desde abajo: el caso de la Villa Rodrigo Bueno", en *Cuestiones de Derecho Urbano*, Editorial Asociación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2017.

ECHEGOYEMBERRY, María Natalia; MESEL, Felipe; VITALE, Pablo, "Investigación acción-participativa: Implementación de un Programa de Formación de Promotoras/es de Acceso a la Justicia en contextos de segregación sociourbana, Villa Inflamable, la Argentina. Estudio de caso. Años: 2017-2018", en CRISTECHE, Mauro; LANFRANCO VÁZQUEZ, Marina, *Investigaciones sociojurídicas contemporáneas*, Editorial Malisia, La Plata, 2019.

GEERTZ, Clifford, *La interpretación de las culturas*, Gedisa, Ciudad de México, 1987.

"Informe de la Auditoría General de la Nación sobre ACUMAR", 2006. Disponible en: <https://agn.gov.ar/informes-resumidos/autoridad-cuenca-matanza-riachuelo-ACUMAR>

"Informe EISAAR", 2012. Disponible en: http://www.ACUMAR.gov.ar/content/documents/Salud/Informes_ENUDPAT-EISAAR/EISAARV.Inflamable.pdf

"Informe EISAAR", 2019. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Final-Villa-Inflamable-Avellaneda.pdf>

"Informe especial del Cuerpo Colegiado", coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte, 2016. Disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/documentos/rio546101.pdf>

MELÉ, Patrice, "¿Qué producen los conflictos urbanos?", en CARRIÓN, Fernando, ERAZO, Jaime (Coord.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, UNAM, Coordinación de Humanidades, PUEC, CIALC, IDRC/CRDI, México, 2016.

Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza-Riachuelo de ACUMAR, 2017. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Protocolo-para-el-abordaje-de-procesos-de-relocalizaci%C3%B3n-y-reurbanizaci%C3%B3n-de-villas-y-asentamiento-precarios-en-la-CMR.pdf>

"Relevamiento de la realidad de Villa Inflamable de ACIJ", 2015. Disponible en: <https://calc.acij.org.ar/2016/07/29/relevamiento-de-la-realidad-de-villa-inflamable/>

SWISTUN, Débora A., "El derecho a la vivienda digna en un ambiente sano. Desigualdad ambiental, pobreza y salud en la Cuenca Matanza-Riachuelo", en *Pobreza, desigualdad y salud en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2013.

SWISTUN, Débora A., "Apropiaciones de la naturaleza, reproducción de la desigualdad ambiental y desposesión material y simbólica en la política del saneamiento para la Villa Inflamable (Cuenca Matanza-Riachuelo)", Trabajo presentado en la 29ª Reunión Brasileña de Antropología, realizada en Natal/RN, entre los días 3 y 6 de agosto de 2014.

El trabajo jurídico comunitario en la Defensa Pública: reflexiones a partir de la causa "Mendoza"*

* El presente artículo fue elaborado por el Equipo de Trabajo de la causa "Riachuelo" y el Equipo Interdisciplinario de la Secretaría General de Política Institucional de la DGN; ambos a cargo del Dr. Javier Lancestremere e integrados por Mariel Magdalena Acosta, Cecilia Calderón, Martín Cabrol, Sabrina Dentone, Agustín Garone, Julián González Durán, Catalina Highton, Aníbal Martínez, Andrea Parvu, Teresita Rossetto y María Felicitas Tedeschi. Agradecemos a Mariano Gutiérrez, Antonella Tórtora y Nicolás Vargas, quienes han formado parte de estas reflexiones colectivas.

** Puede consultarse el CV de los/las autores/as al final del artículo©

Este trabajo se propone reflexionar sobre las características, límites, tensiones y potencialidades que asume el trabajo jurídico comunitario en el ejercicio de la defensa pública, en el marco de la causa "Mendoza". A partir de un breve diagnóstico acerca de las barreras que impiden un real acceso a la justicia, desarrollamos aquí en qué consiste el trabajo jurídico comunitario del Equipo Riachuelo de la Defensoría General de la Nación, para luego realizar algunas reflexiones que surgen de la propia experiencia de trabajo: la importancia de una mirada transdisciplinaria; el lugar de la dimensión jurídica en el desarrollo del conflicto social; la construcción colectiva y participativa de la estrategia jurídica; y la definición de los modos de intervención comunitaria en función de la especificidad de cada territorio. Entendemos que el proceso reflexivo de los operadores/as jurídicos/as es fundamental para construir nuevas prácticas jurídicas más democráticas e integradoras que efectivicen el acceso a la justicia.

Introducción

La convocatoria a formar parte de esta publicación que fue impulsada por el MPD CABA, además de gratificarnos y honrarnos por el reconocimiento como trabajadoras y trabajadores de la Defensa Pública, nos invita a realizar una serie de reflexiones. Han pasado ya seis años desde la creación del equipo que conformamos y casi análogo tiempo ha pasado desde la última vez que publicamos algunos análisis sobre el transcurrir de la causa "Mendoza".¹ A primera vista, esta cuestión nos invitaría a evaluar el devenir de esta causa judicial. Sin embargo, lo cierto es que nos sentimos especialmente convocados/os a realizar una suerte de ejercicio introspectivo y revisar nuestra propia práctica en el marco de este proceso.

Una primera cuestión que evaluamos como sumamente positiva y que hay que subrayar es, sin dudas, el efecto fructífero y estratégico del convenio suscripto entre el MPD CABA, a cargo del Dr. Horacio Corti, y el MPD de la Nación, a cargo de la Dra. Stella Maris Martínez.² Este convenio se hizo efectivo en virtud de la coincidencia de los objetivos institucionales y la conveniencia de una intervención que aúne los esfuerzos de ambas instituciones y posibilite la más amplia cobertura del acceso a la justicia de los sectores en situación de vulnerabilidad, constituyéndose en un modelo de buenas prácticas de intervención y articulación mancomunada entre dos organismos de Defensa Pública.

Tras la firma del acuerdo, las tareas de abordaje territorial en los barrios de la CABA afectados a la causa "Mendoza" son realizadas por el MPD CABA, así como

toda intervención suplementaria o derivada del abordaje territorial.³ Esto permitió que el Equipo de Trabajo Riachuelo de la Defensoría General de la Nación (en adelante, "Equipo Riachuelo de la DGN" o el "Equipo") pudiera focalizar su intervención en los territorios de la Provincia de Buenos Aires, en los cuales las extensas distancias territoriales generan mayores obstáculos para el acceso a la justicia. Además, a partir de este acuerdo colaborativo, hemos podido articular eficazmente el trabajo de ambos organismos; de esta manera, hemos logrado maximizar y potenciar los recursos de la Defensa Pública.

Si bien la causa "Mendoza" presenta desafíos en su ejecución, desde la Defensa Pública hemos podido avanzar en generar mecanismos de acceso a la justicia para muchas de las personas implicadas en este proceso. A partir de la construcción conjunta con las comunidades,⁴ de una estrategia jurídica centrada en la perspectiva de las personas afectadas, y que se integra a otras estrategias sociales y comunitarias que rodean el conflicto en cuestión, hemos comprendido que el campo

1. CSJN M 1569, XL -ORI- "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" o la causa). La emblemática causa "Riachuelo" (que aquí llamamos causa "Mendoza" por una de las actoras) se origina a partir de una acción judicial interpuesta en razón de las afectaciones a la salud de las personas que habitan o trabajan en ámbitos propios de la Cuenca Hidrográfica Matanza-Riachuelo, a raíz de la grave contaminación de ese curso fluvial y sus adyacencias. Devino en causa originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y tuvo sentencia el 8/7/2008.

2. La firma del Primer Acuerdo Complementario del Convenio Marco de Cooperación Institucional entre el MPD de la Nación y el MPD del Poder Judicial de la CABA se llevó a cabo el 31 de octubre de 2014, y fue protocolizado por Res. DGN N° 1765/14 y resolución del MPD de la CABA DG N°547/14.

3. Cabe aclarar que, si bien las intervenciones territoriales son realizadas por el MPD CABA, el MPD Nación sigue interviniendo en la CABA a través de las Defensorías Públicas Oficiales actuantes ante los Juzgados de Ejecución delegados por la CSJN para el seguimiento del cumplimiento de la sentencia. En especial, a través de la Defensoría Pública Oficial N° 2 ante los Juzgados Federales en lo Criminal y Correccional de Morón, con quienes de manera articulada se vehiculizan extra o judicialmente los reclamos territoriales producto del trabajo del MPD CABA. A su vez, el Equipo Riachuelo de la DGN también trabaja de manera articulada con esta Defensoría para canalizar las demandas surgidas en el territorio.

4. No ahondaremos en este artículo en las implicancias del concepto de comunidad, pero nos parece atinado retomar la discusión que propone Cristina Cravino respecto de las formas en que las distintas agencias estatales "esencializan" a los habitantes de los barrios como grupos homogéneos, armónicos y solidarios (CRAVINO, Cristina, "El barrio concebido como comunidad: Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales", *Cuaderno Urbano*, N° 4. Universidad del Noreste, Resistencia, 2004). En este sentido, desde la experiencia del Equipo Riachuelo, identificamos ciertas características comunes que comparten los habitantes de los barrios que, a nuestro entender, configuran comunidades, pero tomamos distancia de las concepciones esencializadoras, pues destacamos que existen en estos territorios necesidades diversas, contradicción de intereses, conflictividades internas y disputas de representación, que ponen en evidencia que comunidad no implica homogeneidad. Y, principalmente, tenemos en cuenta que la realidad de estos grupos no se configura al margen de los procesos estructurales o globales, sino todo lo contrario, son una expresión de los procesos sociales, políticos, económicos y culturales, históricamente determinados.

del Derecho resulta ser una dimensión más en la que se expresa este conflicto social. De este modo, nos reconocemos como operadoras/es jurídicas/os cuya función es la de facilitar el acceso de las comunidades afectadas a la herramienta jurídica como una herramienta más (entre otras) de reclamo por el cumplimiento de sus derechos.⁵

Por todo ello, en esta ocasión, pretendemos desarrollar en qué consiste conceptual y metodológicamente nuestro trabajo jurídico comunitario en el marco de la causa "Mendoza", y ofrecer humildemente algunas reflexiones que hemos trabajado a partir de la experiencia acumulada, acerca de sus límites, tensiones y potencialidades. No es nuestro propósito establecer una metodología de investigación de laboratorio social, tan en boga en ciertas publicaciones de los últimos tiempos (sobre todo en la proliferación de opiniones en los foros de discusión de culto sobre esta temática del Riachuelo). Esencialmente aspiramos a plasmar en estas páginas las situaciones y tensiones que surgen desde el trabajo cotidiano, que nos exigen una reflexión teórica que luego podrá potenciarse en estrategias territoriales concretas.

La conformación del Equipo Riachuelo, un esfuerzo por profundizar el acceso a la justicia

Las comunidades afectadas a la causa "Mendoza" son aquellas en situación de vulnerabilidad y riesgo ambiental, residentes en asentamientos de la Cuenca Matanza Riachuelo que se encuentran involucrados en procesos de relocalización y reurbanización. El Equipo Riachuelo de la DGN dirige sus acciones para generar acceso a la justicia a 38 barrios del conurbano bonaerense.⁶

5. Dado que lo jurídico es un concepto que será muchas veces utilizado en este artículo, vale la pena aclarar que entendemos al "campo jurídico" como aquel ámbito que no se reduce a la norma, al sistema judicial o a la justicia, sino que los abarca. Así, "el ámbito jurídico es una de las formas en que la sociedad ha intervenido y ha influido en la construcción de lo real a través de la producción y formulación de normas y políticas para convivir, a partir de una dinámica social que se encuentra en constante movimiento" (LOVISOLO, Daniela y REINOSO, Viviana, *Propuesta de acción comunitaria: estrategias para el ejercicio de derechos*, 1ra ed., 1ra reimpr., Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Buenos Aires, 2010. Disponible en: https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2011/11/calc_editorial_OUT.pdf).

6. Estos 38 barrios en los que el Equipo tiene abordaje están conformados por aproximadamente 28.100 familias. Estos no totalizan

Un gran número de familias de estos barrios serán relocalizadas, o bien, recibirán un mejoramiento en la vivienda, a través de soluciones habitacionales dispuestas por el Convenio Marco 2010,⁷ celebrado entre el Estado Nacional, la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los 14 municipios de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Teniendo en cuenta la numerosa cantidad de familias afectadas y de jurisdicciones y obras involucradas, la Defensa Pública continúa insistiendo en la importancia fundamental del acceso a la información y participación por parte de la población afectada a la causa, ya que resultan ser estos prerrequisitos indispensables del real acceso a la justicia. Posibilitar que los vecinos y las vecinas conozcan el estado de las obras, los planes de relocalización o urbanización, estudios de salud de su población, y toda aquella información completa, adecuada, oportuna y veraz, les permite una efectiva participación en aquellas decisiones que afectan su propia vida, su presente y su futuro. Esto implica, además, una mayor eficacia en la toma de decisiones, que agiliza plazos y evita obstáculos en la ejecución de las obras.

Sin embargo, existen importantes barreras que impiden la real participación de las personas afectadas por la ejecución de la sentencia (y, por ende, el efectivo acceso a la justicia), que mayoritariamente no tienen que ver con la causa "Mendoza" en particular, sino con un

la cantidad de barrios de la cuenca del conurbano bonaerense, sino, solamente, en los que el Equipo tiene intervención. Los números de familias mencionados son aproximados, debido a las imprecisiones de los censos que fueron realizados sin un criterio unívoco y que, además, datan de diez años atrás. Estos barrios son (ordenados por municipio): en Avellaneda, (Villa Inflamable, Villa Tranquila e Isla Maciel); en Almirante Brown, (14 de Noviembre, Barrio Arroyo del Rey, barrios El Encuentro, San Pablo y La Cumbre —Burzaco—, barrios El Trébol y Sáenz —Claypole—, Plaza CGT —San José—, 6 de Diciembre —Don Orione—); en Esteban Echeverría, (9 de Enero, San Ignacio/La Morita, Sarmiento); en La Matanza, (Los Ceibos, Las Antenas y barrio Nicole); en Lanús, (La Maquinita, Villa Jardín, Villa Talleres, 10 de Enero, ACUBA, y los nuevos complejos habitacionales: Barrio Néstor Kirchner y Fabricaciones Militares); en Lomas de Zamora, (Campo Unamuno, en Villa Fiorito, compuesto por los barrios Libre Amanecer, Soledad, La Lonja, 1º de Octubre, Diego Armando Maradona, 3 de Enero, 17 de Marzo, 2 de Mayo y Libertad), y en Merlo, (en Juancito y Las Torres).

7. Acuerdo General para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, segunda y última etapa, firmado el 20 de diciembre de 2010.



Vista de viviendas de la Cuenca Matanza-Riachuelo



Integrantes del equipo de Hábitat del MPD CABA trabajando en territorio

modo de funcionamiento del sistema de administración de justicia, cuyas prácticas institucionalizadas tienen muchas veces un efecto excluyente de la población en situación de vulnerabilidad.

Se erige como principal barrera al acceso a la justicia la mirada homogeneizadora de las instituciones judiciales, basada en una concepción según la cual todas las personas tenemos las mismas oportunidades para participar en la arena pública (en el caso que nos convoca, en la causa judicial o en una mesa de trabajo) a través de un idéntico tratamiento, desconociendo las diferencias culturales, de valores, acervos y experiencias entre grupos. El seguimiento estricto de un trato igualitario a fin de permitir la participación en los asuntos públicos (pero, a la vez, ciego a las diferencias) tiende a perpetuar el privilegio de algunos y la exclusión de otros.⁸ Las formas palpables en las que podemos identificar aquella mirada excluyente son, entre otras, la inmensa lejanía geográfica de los órganos judiciales respecto de la mayoría de las comunidades en situación de vulnerabilidad (un vecino de Villa Inflamable del Municipio de Avellaneda, por ejemplo, tiene que recorrer 35 km en distintos medios de transporte público para ir hasta el Juzgado Federal de Morón), el exceso de datos técnicos o el abuso de lenguaje especializado, la falta de diálogo y vínculo entre las comunidades y las instituciones judiciales, las modalidades en que se "informa" a las personas afectadas (generalmente a través de plataformas digitales a las cuales es muy difícil acceder cuando no se cuenta con dispositivos tecnológicos o servicio de internet), etc. Además, la ausencia de una ley que regule los procesos colectivos (de una manera respetuosa de los derechos de la población en situación de vulnerabilidad, como lo es la mayor parte de la población afectada en este caso) genera que el trámite de la causa termine siendo poco permeable a que se produzcan instancias judiciales participativas en los territorios, que faciliten el acceso real a la justicia.

En este sentido, a fin de hacer efectivo el principio de la participación, entre otros, mediante la Res. DGN N° 720/14⁹ se crea el Equipo Riachuelo de la DGN para

establecer una dinámica de trabajo que garantice la presencia territorial en los barrios afectados por la causa "Mendoza". El Equipo está integrado por profesionales especializados, para permitir así una asistencia integral y de proximidad, de conformidad con lo prescripto por las "Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad". Además, asiste a las defensorías públicas oficiales que intervienen ante los juzgados delegados por la CSJN para el seguimiento de la ejecución de la sentencia.

El Equipo realiza un abordaje territorial que implica una aproximación a los territorios y permite, naturalmente, comenzar a dar cumplimiento al derecho a la información y participación, y con ellos el acceso a la justicia y el derecho a la vivienda adecuada.

La resolución de la DGN citada sostiene: "[L]as instancias de consulta y participación de los afectados en todo proceso de relocalización respecto de las decisiones que los involucren constituyen un aspecto esencial del derecho a una vivienda digna y adecuada", y agrega: "[S]egún el Comité DESC es poco probable que sea eficaz una política o un programa que se formule sin la participación activa de los afectados o sin su conocimiento de causa".

Teniendo en cuenta la gran distancia física, pero principalmente simbólica entre las instituciones y los territorios, caracterizada en este apartado, la misión que se presenta entonces al Equipo es la de contrarrestar esa perspectiva homogeneizadora sobre los derechos, acortando las brechas existentes para el acceso a la justicia de la población en situación de vulnerabilidad. En este sentido, el trabajo jurídico comunitario es el que nos permite desarrollar prácticas desde la especificidad de las comunidades afectadas en la causa "Mendoza", construyendo estrategias en conjunto con las vecinas y los vecinos, a fin de lograr su participación efectiva.

intervención en la ejecución de la sentencia de la CSJN, a que orienten su accionar en los términos de los criterios y principios establecidos en el Anexo A de la Res. DGN N° 720/14, los que, además del derecho a la participación, también refieren al derecho a la información, el derecho a la mejora sustantiva en el bienestar, el derecho a una adecuada planificación y disposición de recursos económicos y humanos, el derecho a la provisión de soluciones alternativas que respeten su derecho al trabajo, entre otros.

8. YOUNG, Iris Marion, "Vida política y diferencia de grupos: Una crítica al ideal de ciudadanía universal", en CASTELLS, Carmen (Comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*, Paidós, Barcelona, 1996.

9. A través de esta resolución, la defensora también instruyó a magistradas/os, funcionarias/os y empleadas/os del MPD de la Nación, con

El trabajo jurídico comunitario del Equipo Riachuelo

El Equipo Riachuelo de la DGN está integrado por profesionales de diferentes disciplinas: abogacía, comunicación social y arquitectura; y trabaja juntamente con el Equipo Interdisciplinario de la Secretaría General de Política Institucional de la DGN, integrado por profesionales de sociología, antropología y trabajo social, lo que garantiza una perspectiva amplia e integral en la realización del trabajo jurídico comunitario. Más adelante, ahondaremos en cómo concebimos de manera integral estas diversas disciplinas para lograr una mirada transdisciplinaria.

En pos de efectivizar el acceso a la justicia, los objetivos más concretos del Equipo tienen que ver con lograr un fehaciente conocimiento de la problemática específica de cada comunidad, representar judicialmente su voluntad, peticiones y reclamos (tanto colectivos como individuales), brindar asistencia jurídica y patrocinio colectivo a familias y barrios ante los juzgados a cargo de la ejecución de la sentencia, canalizar las demandas a través de gestiones administrativas y/o judiciales, y promover la proximidad de las/os vecinas/os con los actores judiciales y ejecutivos con responsabilidades en la causa.

Ahora bien, para lograr esos objetivos es fundamental la realización de lo que denominamos *trabajo jurídico comunitario*. Para el Equipo Riachuelo, el trabajo jurídico comunitario puede ser definido como un proceso de construcción conjunta —entre operadores/as jurídicos/as y comunidad—, de una estrategia jurídica —que incluye, pero excede el ámbito judicial— que se integra y combina con otras acciones de la comunidad para lograr el cumplimiento de los derechos vulnerados.

Las tareas concretas del trabajo jurídico comunitario incluyen las formas más tradicionales de asistencia jurídica (realización de oficios, escritos y recursos judiciales, asistencia a audiencias judiciales, reuniones con funcionarios, entrevistas con familias afectadas, gestiones administrativas, realización de informes de diversas disciplinas), pero se basan principalmente en otro tipo de acciones vinculadas a la presencia territorial (recorridas en territorio, relevamientos, organización de las diversas demandas comunitarias, reuniones con vecinas/os y referentes barriales, participación en asambleas barriales

y reuniones de redes institucionales, participación en mesas de trabajo interinstitucionales, elaboración de materiales de acceso a información, entre otras).

Sin embargo, para que ese conjunto de tareas redunde efectivamente en un *proceso de construcción conjunta de una estrategia jurídica* es necesario un determinado posicionamiento de las/os operadora/es jurídicas/os que necesita muchas veces la deconstrucción de cierto bagaje conceptual, así como de prácticas y comportamientos asimilados, que hacen a los usos "hegemónicos" del Derecho. En este sentido, proponemos a continuación algunas reflexiones sobre nuestras propias prácticas: tensiones, dificultades o incluso tan solo preguntas aún sin respuestas, que surgen a partir del desarrollo de nuestro trabajo.

Reflexiones a partir del trabajo jurídico comunitario

¿Trabajo interdisciplinario o transdisciplinario?

Una convicción desde la cual partimos a la hora de pensar la práctica jurídica comunitaria es que no es posible circunscribir este tipo de abordajes al desarrollo de la "abogacía comunitaria". Creemos que la posibilidad de intervenir en procesos comunitarios necesita del aporte de miradas disciplinarias diversas y no únicamente legales, teniendo en cuenta que las realidades comunitarias necesitan ser comprendidas desde una perspectiva amplia y compleja.

A partir del camino recorrido como Equipo, fuimos reflexionando también acerca de los límites que tenía el enfoque interdisciplinario, entendido como una suma de miradas específicas en el que cada operador/a realiza un abordaje exclusivo de su campo y su profesión. Si bien para algunas cuestiones particulares, muchas veces es sumamente necesario el conocimiento específico, fuimos entendiendo que para llevar a cabo el trabajo comunitario es fundamental una perspectiva *transdisciplinaria* que logre atravesar los límites disciplinarios para construir un enfoque holístico e integrador.

Entendemos que el desafío es el de construir una mirada que permita abordar y comprender la realidad

comunitaria en sus múltiples dimensiones, de una manera principalmente integradora, y no desde campos disciplinarios rígidos que por sí mismos no logran dar cuenta de las problemáticas en su complejidad, que muchas veces reside justamente en la interacción entre fenómenos de disciplinas diversas. Tal como plantea Basarab Nicolescu: "La transdisciplinariedad comprende, como el prefijo 'trans' lo indica, lo que está, a la vez, entre las disciplinas, a través de las diferentes disciplinas y más allá de toda disciplina. Su finalidad es la comprensión del mundo presente, y uno de sus imperativos es la unidad del conocimiento".¹⁰

Desde esta perspectiva, creemos que son sumamente necesarios los espacios de debate y reflexión entre las/os operadoras/es de diversas disciplinas, acerca de las problemáticas y realidades comunitarias, para que ese intercambio logre una comprensión amplia y compartida, que fortalezca la capacidad interpretativa de todos los operadores y las operadoras respecto de las realidades sociales en las que intervienen.

"Descentrar" el Derecho

Partimos de la comprensión de que los procesos de judicialización de derechos sociales son apenas una forma, entre muchas otras, en que se expresan los conflictos sociales, cuya raíz es la desigualdad social estructural. Por eso, son conflictos que se visibilizan en distintas dimensiones, al igual que la lucha por el cumplimiento de esos derechos vulnerados. Es así que podemos identificar entonces la expresión territorial, política, económica, comunicacional (además de la jurídica) de esa conflictividad social.

En este sentido, es fundamental que realicemos una crítica de cierta visión "derecho céntrica" muy común en el ámbito jurídico, que pone el proceso judicial como principal escenario de desarrollo del conflicto y de su resolución.

La actitud crítica del/a operador/a jurídico/a debe ser la de combatir la pretensión totalizadora del Derecho, y entender que la estrategia jurídica no debería

hegemonizar la lógica del reclamo social, sino acompañar y complementar una estrategia integral, que es la estrategia comunitaria. Resulta esencial que la comunidad tenga la posibilidad de articular la herramienta judicial con otras variables, como lo son la incidencia comunicacional, la organización comunitaria, el diálogo con actores políticos, las acciones de protesta, etc. Para ello, los términos del conflicto —que es eminentemente social— deben ser planteados por la comunidad y no por el ámbito judicial, y mucho menos por las/os operadoras/res jurídicas/os.

Por este motivo, si bien desde la Defensa Pública acompañamos únicamente la dimensión jurídica del conflicto, intentamos brindar una visión amplia a las/os asistidas/os de que esta resulta ser solo una herramienta más dentro de los marcos de la estrategia de la organización comunitaria. De lo contrario, en muchas ocasiones, la expectativa de solución que genera la vía judicial puede tener un efecto desmovilizador para la comunidad o de contención de la conflictividad, inhabilitando el desarrollo de otras formas de reclamo que pueden ser más dinamizadoras y fructíferas.

Algunas tensiones en la construcción colectiva y participativa de la estrategia jurídica

Nos proponemos reflexionar en este apartado sobre las dificultades que se presentan en el proceso de construcción conjunta de la estrategia jurídica con la comunidad. En primer lugar, cada operador/a realiza un proceso de reconocimiento de la comunidad del barrio —de sus organizaciones sociales, las instituciones estatales que trabajan en él, referentes barriales—, a fin de comprender sus problemáticas, su historia, sus formas de organización, sus lógicas de actuación cotidianas, y sus objetivos —a mediano y largo plazo—. A partir de este reconocimiento, se pretende posicionar como un/a interlocutor/a válido/a para establecer un diálogo con la comunidad, fundado en la confianza y la responsabilidad mutua, y se comienza a definir colectivamente la estrategia jurídica.

No pretendemos aquí desarrollar en profundidad las implicancias de un proceso de construcción de una estrategia jurídica. Simplemente, mencionaremos

10. NICOLESCU, Basarab, *La transdisciplinariedad. Manifiesto*, Multiversidad Mundo Real Edgar Morin, A.C., México, 1996, p. 37.

algunas acciones necesarias que lo componen: brindar información sobre cuáles son las obligaciones y responsabilidades de los actores políticos; realizar junto con la comunidad una sistematización, organización y priorización de las demandas del barrio (¿cuáles son las diferentes demandas?, ¿cuáles son las prioritarias?, ¿de qué modo se pueden conciliar demandas que aparentan ser contradictorias?); consensuar los términos del planteo (cómo integrar las formas en que la comunidad define el problema con los marcos planteados en el expediente judicial); definir posibles acciones extrajudiciales (reuniones con funcionarios, oficios, gestiones) y judiciales (demandas judiciales, escritos, recursos); planificar las acciones, teniendo en cuenta otros procesos que se estén llevando a cabo por fuera del ámbito judicial en relación con el conflicto en cuestión, entre otras.

Ahora bien, sabemos que estos componentes no se desarrollan de manera lineal y ordenada, como pretende una planificación "de escritorio", ni tampoco se despliegan sin dificultades. Por el contrario, durante el proceso de definición de la estrategia surgen diversas tensiones entre las lógicas institucionales y comunitarias o incluso diferentes necesidades o intereses al interior de la misma comunidad. Nombramos algunas a continuación, a modo de ejemplo:

- **La temporalidad:** las instituciones y sus procedimientos burocráticos funcionan con tiempos que no se corresponden con los tiempos que requieren las urgencias propias de incumplimientos de derechos fundamentales. Si bien existen algunos mecanismos institucionales orientados a lograr celeridad, la realización de gestiones tanto administrativas como judiciales, así como la efectivización de respuestas por parte de los organismos ejecutivos, aun cuando exista voluntad política de cumplir con la obligación, conlleva demoras. Esta realidad genera en algunas ocasiones tensiones y contrapuntos por la lógica y razonable exigencia comunitaria de respuestas más expeditivas ante cuestiones urgentes como problemáticas de salud, habitacionales, urbanas, entre otras.
- **La definición del conflicto:** como ya mencionamos con anterioridad, existen tensiones en

el modo en que el conflicto es planteado por la comunidad y los marcos en los que es definido en el expediente judicial, justamente porque el conflicto es previo y excede ampliamente el proceso de judicialización. En este sentido, existe una disputa entre lo jurídico y lo comunitario, por el sentido de lo que se está discutiendo: cuál es la problemática, cuáles son las causas, cuáles las soluciones, etc. Creemos que la función de las/os operadoras/os jurídicas/os es justamente intentar acercar los términos del planteo comunitario al ámbito jurídico, pero comprendiendo que es un campo limitado, con lógicas y reglas propias. Por lo cual el esfuerzo reside en intentar permear este mundo jurídico de las perspectivas comunitarias, pero teniendo en cuenta las especificidades y limitaciones propias de la discursividad jurídica. Muchas veces pensamos que una práctica inclusiva reside en la capacitación y el empoderamiento de la comunidad en los términos y herramientas del Derecho. Sin embargo, esta causa nos ha demostrado que, en muchas ocasiones, el desafío es el inverso: la "alfabetización" de los actores del mundo jurídico respecto de las realidades comunitarias y sus necesidades, para lograr un real acceso a la justicia. En la causa "Mendoza", un ejemplo concreto de estas tensiones se da en relación con la dicotomía urbanización/relocalización. Para muchos de los barrios afectados en la causa, la cuestión principal y el reclamo histórico reside en la reurbanización de sus barrios, donde las relocalizaciones son un componente necesario, entre muchos otros, para un proyecto de urbanización integral. En cambio, la ejecución de la sentencia judicial no se plantea en términos de reurbanización, sino, principalmente, de cumplimiento del Convenio Marco 2010, que establece la ejecución de una cantidad determinada de viviendas o mejoramientos de viviendas, y, en algunos pocos casos, obras de mejoramiento de acceso a servicios urbanos. El hipotético éxito de la intervención judicial a partir de la causa "Mendoza" no resolverá la problemática

de fondo, porque el planteo judicial se limita a la contabilización de viviendas construidas y no a garantizar la urbanización del barrio.

- **Contradicción de intereses y gestión de las diferencias:** como todo grupo social, las comunidades barriales no son homogéneas en sus intereses, opiniones y necesidades, aun cuando sufran las mismas problemáticas y vulneración de derechos. Es así que, en algunos barrios, nos encontramos con familias que tienen reclamos distintos y muchas veces antagónicos. Por ejemplo, en Villa Inflammable (Avellaneda) existen sectores con diferentes planteos y expectativas acerca de cómo resolver su proyecto de vida: algunas/os de las/os habitantes se quieren relocalizar y otras/os prefieren permanecer en su barrio. En este sentido, es importante tener en cuenta que la configuración de esta megacausa judicial afectó a muchas familias involuntariamente y las obligó a *juridificar*¹¹ sus problemas. La imposición de esta situación conlleva dificultades y resistencias lógicas, tanto individuales como colectivas. Cuando hay instancias de organización comunitaria consolidadas, esas tensiones son saldadas en aquel ámbito donde se buscan soluciones inclusivas. Pero hay barrios en los que esa organización no está desarrollada o es muy incipiente, y entonces esas diferencias devienen en conflictos intravecinales. Es un desafío para las/os operadoras/es jurídicas/os la gestión de esas diferencias y la búsqueda colectiva de alternativas que abarquen las distintas perspectivas, transmitiendo también al ámbito judicial y ejecutivo la necesidad de construir respuestas diversas que tengan en cuenta las distintas necesidades comunitarias.

11. Antonio Azuela define el concepto de "juridificación" como "el proceso social a través del cual las expectativas normativas que se forman en el campo ambiental (...) se convierten en enunciados jurídicos para ser incorporados al horizonte cultural de los actores que participan en dicho campo". (AZUELA, Antonio, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, IISUNAM, Fontamara, México, 2006, p. 8).

La especificidad de los territorios

Por último, nos interesa hacer hincapié en la idea de que no hay una receta universal de intervención jurídica comunitaria ni una modalidad que se pueda desarrollar previamente al contacto con la comunidad. El trabajo comunitario requiere adaptar las características de intervención en función de la especificidad de cada territorio. De esta forma, podemos decir que, en pos de lograr un mismo objetivo, hay formas distintas de desarrollar el trabajo jurídico comunitario, según distintas variables, que caracterizan a una comunidad en particular.

Podemos nombrar aquí algunas de esas variables que hacen a la vida de una comunidad y que pueden suponer modos distintos de intervenir desde el ámbito jurídico:

- **Niveles de organización sociocomunitaria:** en aquellos barrios donde existe un mayor nivel de organización comunitaria, la definición de la estrategia jurídica se realiza principalmente con las/os referentes barriales y organizaciones comunitarias del barrio, y la herramienta judicial logra combinarse con otras estrategias comunitarias. En cambio, donde no hay organización consolidada, el/la operador/a se contacta mayormente de manera individual con las familias o en ocasiones con las instituciones barriales y delinea una estrategia en función de planteos que muchas veces son diversos, intentando conciliarlos. En este segundo caso, en general la herramienta judicial es más "débil", ya que pocas veces se combina con otras acciones de la comunidad.
- **Trayectorias en el uso de herramientas institucionales:** la experiencia de las comunidades en la vinculación con las múltiples agencias del Estado difiere en cada territorio y, por ende, también el conocimiento y familiaridad con los diversos organismos y mecanismos institucionales para viabilizar sus demandas. En la Provincia de Buenos Aires, generalmente, los territorios con mayor organización comunitaria son los que tienen también más experiencia en la articulación institucional. En la

causa "Mendoza" intervienen una gran cantidad de actores institucionales. Los territorios con mayor experiencia del tipo descrito logran generalmente que esta característica sea positiva, ya que supone un mayor número de interlocutores y vías a través de las cuales canalizar sus reclamos, estos muchas veces se realizan independientemente de la intervención de las operadoras jurídicas y los operadores jurídicos. Sin embargo, para las comunidades menos organizadas y con menos experiencia acumulada, la multiplicidad de actores institucionales se traduce en lógicas confusiones respecto de las responsabilidades y funciones de cada organismo, y en muchos casos se acompaña de una dilución de las obligaciones estatales. En estas realidades, es importante que las /os operadoras/es clarifiquen continuamente cuál es su propia función y la del resto de los actores involucrados, así como también los roles y competencias correspondientes. En este sentido, en estas situaciones la relación de la comunidad con los actores institucionales es mayormente "mediada" por operadoras/es jurídicas/os.

- **Prácticas y experiencias de participación:** la causa "Mendoza" tiene una importante instancia participativa, las llamadas *mesas de trabajo*,¹² que son reuniones que deben realizarse cada dos meses y, en la Provincia de Buenos Aires, se hacen presentes las/os vecinas/os, los organismos ejecutivos con responsabilidad de cumplimiento de la sentencia (ACUMAR y municipios, principalmente) y el Equipo Riachuelo de la DGN. Más allá de las características de estos espacios, en las que no ahondaremos en el presente artículo, lo cierto es que, en aquellos barrios que tienen más

experiencia organizativa en estas prácticas, las/os vecinas/os junto a las/os operadoras/es jurídicas/os organizan cuidadosamente la convocatoria y el desarrollo de las mesas: garantizan la presencia de vecinas/os, definen temas prioritarios, solicitan con anterioridad la presencia de algún organismo cuya presencia resulta pertinente por la temática a desarrollar en esa oportunidad, preparan documentación de algún tema que quieren abordar, etc. Todo ello logra que estos espacios sean efectivamente de deliberación, y no meramente informativos. Ello no significa de todas maneras un éxito asegurado, ya que los resultados de estas gestiones suponen la coincidencia de otras dimensiones que exceden al ámbito de la mesa de trabajo. En cambio, aquellas comunidades sin experiencia en prácticas de participación, en general, no logran una presencia significativa y representativa de vecinas/os en las reuniones, las cuales transcurren más bien en el planteo de temas particulares y no colectivos, o incluso en la exposición de conflictos intravecinales, debilitando los planteos comunitarios. Así, se dificulta la posibilidad de una experiencia de participación productiva que pueda traducirse en posibles reclamos jurídicos.

- **Lógicas de gestión de los gobiernos municipales:** en la Provincia de Buenos Aires, cada gestión municipal tiene su impronta, su forma de conducción, una metodología más o menos participativa en la construcción de la política pública, una vinculación determinada con las/os vecinas/os (algunos tienen equipos territoriales, otros no) y con los procesos judiciales (algunos participan más directamente en el expediente judicial, otros lo hacen mayormente a través de ACUMAR). Estas diferencias determinan entonces el modo en que las operadoras jurídicas y los operadores jurídicos nos relacionamos con la gestión municipal. En aquellas gestiones más permeables a la incorporación de otros actores, podemos participar en la definición de las medidas por implementar (diferenciando siempre los roles y funciones de cada

12. Las mesas de trabajo son espacios de información, deliberación y consensos que tienen como fin garantizar la participación social en los procesos de relocalización y reurbanización en el marco de la causa "Mendoza". Tienen un gran reconocimiento judicial; y se ha permitido luego su regulación en el apartado 6 del Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza-Riachuelo, Resolución Presidencia ACUMAR N° 420/E 2017, B.O.22/12/2017. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wpcontent/uploads/2016/12/protocolo.pdf>

organismo), aportando la perspectiva de las comunidades. En estos casos, la comunicación con el municipio es más frecuente y fluida, se realizan reuniones de trabajo, y las respuestas a los reclamos suelen ser más ágiles, sin requerir —en la mayoría de los casos— de medidas formales más burocráticas que entorpecen las respuestas. Otras gestiones son más reticentes a abrir espacios de participación y más “celosas” de la vinculación con las organizaciones de su territorio. En estos casos, la comunicación es principalmente a través de las mesas de trabajo y de gestiones administrativas como oficios, correos electrónicos o llamadas telefónicas. En otros casos, en los que no hay voluntad de articulación institucional, ni vinculación con los actores comunitarios, la comunicación se realiza a través de gestiones administrativas, pero, generalmente, se requieren también gestiones judiciales a través de presentaciones en el expediente.

De este modo, recorriendo solo algunas características que difieren de una comunidad a otra (se podrían identificar muchas otras) podemos afirmar que la posibilidad de lograr el efectivo acceso a la justicia de un colectivo en situación de vulnerabilidad implica un especial esfuerzo de especificidad, es decir, definir los modos de intervención del trabajo jurídico comunitario, en función de las características particulares de cada comunidad. En este apartado, hemos tratado de reunir de manera sintetizada algunas de estas características que pueden servir de guía orientativa a la hora de iniciar un proceso de trabajo comunitario, pero siempre con el recaudo de la flexibilidad y la capacidad adaptativa de la intervención a las particularidades de cada territorio.

Conclusiones

Nos propusimos en este artículo brindar algunas reflexiones sobre nuestro trabajo jurídico comunitario, en el marco de la causa “Mendoza”, como aporte para pensar cuáles son las posibles formas de generar un diálogo entre el ámbito del Derecho con el ámbito comunitario,

en pos de lograr un efectivo acceso a la justicia de las comunidades en situación de vulnerabilidad.

Partimos de un breve diagnóstico acerca de las barreras que impiden un real acceso a la justicia, y del efecto excluyente que tienen ciertas prácticas y usos del Derecho consolidados en los sistemas institucionales, en particular en el sistema de administración de justicia.

La creación de equipos de abordaje territorial en diversas instituciones judiciales da cuenta de un esfuerzo por profundizar y ampliar el acceso a la justicia. En este sentido, la conformación del Equipo Riachuelo por parte de la DGN respondió a estos objetivos. Además, la virtuosa articulación institucional que se ha logrado con el MPD CABA evidencia también la vocación de estos organismos por ampliar la cobertura territorial del servicio de defensa a todas las jurisdicciones y barrios afectados en la causa “Mendoza”, a la vez de maximizar y potenciar los recursos de la Defensa Pública.

A lo largo de estos seis años de trabajo jurídico comunitario hemos realizado nuevos aprendizajes y se nos han presentado nuevas tensiones y desafíos que compartimos en artículo: la importancia de una mirada transdisciplinaria; la comprensión de que la dimensión jurídica es apenas una de las dimensiones en que se expresa el conflicto social —y, por ende, la estrategia jurídica es una herramienta más entre muchas otras que despliegan las organizaciones comunitarias—; la existencia de tensiones que emergen en el proceso de construcción colectiva y participativa de la estrategia jurídica —temporalidad, definición del conflicto, contradicción de intereses y gestión de las diferencias—; y, por último, tener presente que no hay una receta universal de intervención comunitaria, sino que depende de la especificidad de cada territorio —niveles de organización comunitaria, experiencia en prácticas participativas, trayectoria en el uso de herramientas institucionales, lógica de gestión de los gobiernos municipales—.

En este sentido, este proceso reflexivo acerca de nuestras prácticas en el trabajo jurídico comunitario supuso también repensar nuestra “posición” como operadores/es jurídicas/os, para evitar aquel lugar muy común en el discurso del Derecho que es el lugar del “saber”, saber qué es lo correcto, qué es lo conveniente, qué es lo necesario para nuestros/as asistidos/as. Incluso miradas que pretenden ser críticas pueden

generar nuevos dogmas y afirmaciones rígidas, si no se exponen a una continua reflexión en función de la práctica en la experiencia comunitaria.

Por ello, como operadoras/es jurídicas/os nos proponemos una práctica reflexiva en proceso constante. Las dimensiones del conflicto, su temporalidad, la especificidad que requiere el abordaje (entre muchas otras variables) son parte de un proceso que se piensa a sí mismo mientras se despliega y se adapta a medida que esa reflexión se produce. Es decir que, es un proceso en el que teoría (o pensamiento reflexivo) y práctica se desarrollan y dialogan entre sí permanentemente. Lograr esta instancia de pensamiento implica un esfuerzo y un convencimiento de su prioridad, que logre sostenerla en el marco de un trabajo diario caracterizado por las urgencias. En este sentido, debemos aclarar que no siempre lo logramos y es más que frecuente "correr" detrás de la coyuntura.

En síntesis, podemos afirmar que nuestra presencia territorial como operadoras/es jurídicas/os no garantiza *per se* una práctica más inclusiva o democrática del Derecho, ni mucho menos efectivizar el acceso a la justicia. Podemos decir que es una condición necesaria pero no suficiente, ya que requiere además de un proceso de deconstrucción de los supuestos establecidos para poder construir nuevas prácticas realmente participativas e integradoras. Ese proceso crítico no es posible realizarlo de manera individual ni aislada, sino que necesita fundamentalmente de la discusión colectiva, transdisciplinaria y constante entre las/os operadoras/es jurídicas/os que conformamos el Equipo, y del diálogo permanente con las comunidades involucradas.

Equipo de trabajo de la DGN

Mariel Magdalena Acosta.

Abogada (UBA). Magíster en Derechos Humanos (UNLA). Secretaria de Primera Instancia del Equipo de Trabajo Riachuelo de la DGN. Correo electrónico: macosta@mpd.gov.ar

Cecilia Calderón.

Socióloga (UBA). Investigadora. Prosecretaria administrativa del Equipo Interdisciplinario de la DGN. Correo electrónico: ccalderon@mpd.gov.ar

Sabrina Nahir Dentone.

Abogada (UBA). Docente (UBA). Jefa de Despacho con funciones en el Equipo de Trabajo Riachuelo de la DGN. Correo electrónico: sdentone@mpd.gov.ar

Agustín Garone.

Lic. en Ciencias de la Comunicación (UBA). Oficial del Equipo de Trabajo Riachuelo de la DGN. Correo electrónico: agarone@mpd.gov.ar

Julián González Durán.

Arquitecto (UBA). Magíster en curso en Políticas Sociales Urbanas (UNTREF). Investigador. Docente de grado (UBA). Escribiente del Equipo de Trabajo Riachuelo de la DGN. Correo electrónico: jgonzalezduran@mpd.gov.ar

Catalina Highton.

Lic. en Trabajo Social (UNLZ). Posgrado en Derechos Humanos y Política Social. Prosecretaria administrativa del Equipo Interdisciplinario de la DGN. Correo electrónico: chighton@mpd.gov.ar

Andrea Parvu.

Prof. en Ciencias Antropológicas (UBA). Investigadora. Jefa de Despacho del Equipo Interdisciplinario de la DGN. Correo electrónico: aparvu@mpd.gov.ar

Teresita Rossetto.

Abogada (UBA). Auxiliar del Equipo de Trabajo Riachuelo de la DGN. Correo electrónico: mrossetto@mpd.gov.ar

María Felicitas Tedeschi.

Técnica Superior en Periodismo. Jefa de Departamento, cumple funciones en el Equipo Acceder de la DGN. Correo electrónico: mtedeschi@mpd.gov.ar

Bibliografía

AZUELA, Antonio, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, IISUNAM, Fontamara, México, 2006.

CRAVINO, Cristina, "El barrio concebido como comunidad: Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales", *Cuaderno Urbano*, N° 4, Universidad del Noreste, Resistencia, 2004.

LOVISOLO, Daniela y REINOSO, Viviana, *Propuesta de acción comunitaria: estrategias para el ejercicio de derechos*, 1ª ed., 1ª reimpr., Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Buenos Aires, 2010. Disponible en: https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2011/11/calc_editorial_OUT.pdf.

NICOLESCU, Basarab, *La transdisciplinariedad. Manifiesto*, Multiversidad Mundo Real, Edgar Morin, A.C., México, 1996.

YOUNG, Iris Marion, "Vida política y diferencia de grupos: Una crítica al ideal de ciudadanía universal", en CASTELLS, Carme (Comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*, Paidós, Barcelona, 1996.

Leticia Barrera

Lo que trajo el “Riachuelo”. Desafíos para el análisis de la causa “Mendoza” desde una perspectiva sociojurídica

Leticia Barrera

Doctora en Ciencias Jurídicas
(Universidad de Cornell, Estados Unidos).
Investigadora del CONICET en el Instituto
de Altos Estudios Sociales (IDAES-
UNSAM) y docente de Teoría General
del Derecho (UBA). Correo electrónico:
leticiabarrera@yahoo.com

En un pasaje del libro *Inflamable, estudio del sufrimiento ambiental*, Javier Auyero y Débora Swistun¹ interpellaban a las Ciencias Sociales por el escaso interés académico en la cuestión ambiental. Salvo notables excepciones, indicaban, las etnografías sobre pobreza y marginalidad en América Latina habían fracasado al no tomar en cuenta un dato simple pero esencial: que los pobres no respiran el mismo aire, no toman la misma agua ni juegan en la misma tierra que todos. Esto les resultaba llamativo, dada la preocupación de los estudios sobre pobreza y marginalidad por las condiciones materiales de la vida de los pobres. Doce años después del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en la denominada causa “Mendoza”,² también conocida como “Riachuelo” y de la publicación de aquel libro, esta cuestión ha sido ampliamente tematizada, y no solo en relación con el daño ambiental. Este se ha visto ampliamente superado por la consideración y demanda de

1. AUYERO, Javier y SWISTUN, Débora, *Inflamable. Estudio del Sufrimiento Ambiental*, Paidós, Buenos Aires, 2008.

2. CSJN M 1569, XL -ORI- “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios - Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”, sentencia del 8 de julio de 2008.

acceso a un conjunto de derechos que involucran, entre otros, el derecho al hábitat, el derecho a una vivienda digna, a un ambiente sano y a formar parte de una ciudad en condiciones de igualdad.³

La causa "Mendoza" ha generado gran interés por sus múltiples implicancias: jurídica, política, institucional, ambiental, socioeconómica, entre otras, lo que ha dado lugar a numerosas investigaciones llevadas a cabo desde diferentes abordajes. Aunque la reseña de todo ese material excede el objetivo de este trabajo, cabe señalar, sin embargo, que, desde un punto de vista jurídico, esta causa ha sido ampliamente destacada por su relevancia en la línea jurisprudencial de la CSJN,⁴ en la historia institucional reciente del tribunal—especialmente respecto de la práctica de audiencias públicas⁵— y por la modalidad de intervención judicial implementada por la CSJN en el proceso, por cuanto ha dictado "medidas multiformes que escapan al marco más convencional de medidas prácticas dirigidas directamente a satisfacer un derecho".⁶ Esta modalidad ha sido interpretada por algunos autores como una tendencia de la CSJN hacia un "constitucionalismo dialógico o conversacional".⁷

En el caso del "Riachuelo", la CSJN ha dejado un proceso abierto en el tiempo, pues delegó la ejecución de su sentencia y otras decisiones en tribunales inferiores y se reservó la facultad de revisar políticas públicas y el funcionamiento de las instituciones implementadas a partir de las mandas judiciales. El devenir del proceso de ejecución abrió también la discusión sobre la trama de problemas estructurales que van más allá del conflicto ambiental, lo que puso en primer plano la ausencia y la necesidad de políticas públicas hacia los sectores populares afectados.⁸ A su vez, la heterogeneidad de situaciones y experiencias que atraviesan estos sectores⁹ han planteado interrogantes acerca de los alcances de este tipo de litigio para la implementación y ejecución de las políticas públicas necesarias.¹⁰ La temporalidad de esta causa también hizo emerger nuevos actores, principalmente vecinos y vecinas de las zonas afectadas¹¹ que reivindican ser partícipes en el proceso de ejecución de la sentencia de la CSJN, pero también surgieron actores del campo jurídico cuyas prácticas, al igual que en el caso de los vecinos, se han vuelto objeto de estudio.¹² Asimismo, la emergencia de estos actores—particularmente los primeros, que, con sus demandas que apelan a un lengua-

3. CHELLILLO, Mauro, LÓPEZ, María Julia, ROYO, Laura, SAGASTI, Ignacio y TERRITORIALE, Agustín, "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 vida digna. Las personas no son cosas*, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014 pp. 23-40

4. Véase, por ej. CAFFERATA, Néstor, "El tiempo de las 'cortes verdes'", en: *La Ley*, Buenos Aires, 2007-B, pp. 423-428; PUGA, Mariela "¿A dónde va la Corte en las causas Verbitsky y Riachuelo?", "Ni uñas ni dientes, intervenciones experimentalistas", en: *Revista del CPA*, La Plata, 2008, pp. 151-165; BERROS, María Valeria, "Relatos sobre el río, el derecho de la Cuenca Matanza-Riachuelo", en: *Revista de Derecho Ambiental*, N° 1, pp. 111-163; BERGALLO, Paola. "La causa Mendoza: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud", en: GARGARELLA, Roberto (comp.), *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2014, pp. 245-291.

5. Véase, BARRERA, Leticia, "Performing the Court. Public Hearings and the Politics of Judicial Transparency in Argentina", en: *The Political and Legal Anthropology Review (PoLAR)*, N° 36 (2), Arlington (VA), 2013, pp. 326-340; BENEDETTI, Miguel Ángel, y SÁENZ, María Jimena, *Las audiencias públicas de la Corte Suprema. Apertura y límites de la participación ciudadana en la justicia*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2016.

6. PUGA, Mariela, *Litigio y cambio social en Argentina y en Colombia*, CLACSO, Buenos Aires, 2012, p. 152.

7. GARGARELLA, Roberto y BERGALLO, Paola, "Presentación", en: GARGARELLA, Roberto (Comp.), *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2014, p. 11.

8. AUJERO, Javier y SWISTUN, Débora, *op.cit.*; MERLINSKY, Gabriela, *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*, FCE, Buenos Aires, 2013; CHELLILLO, Mauro *et al.*, *op.cit.*; CARMAN, María, "La fabricación de una comunidad moral. El caso de los afectados de la causa Matanza-Riachuelo", en: *EURE*, N° 135, Santiago de Chile, 2019, pp. 111-130.

9. MERLINSKY, María Gabriela, *op.cit.*; DELAMATA, Gabriela, SETHMAN, Alejandro y RICCIARDI, María Victoria, "Más allá de los estrados... Activismo judicial y repertorios de acción villera en la ciudad de Buenos Aires", en: PAUTASSI, Laura (Dir.) *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2014, pp. 397-444; CRAVINO, María Cristina y FAINSTEIN, Carla, "Disputas por el acceso al ambiente sano y a la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la justicia y políticas públicas", en: CRAVINO, María C. (Coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ediciones UNGS, Los Polvorines, 2017, pp. 53-113.

10. VARGAS, Nicolás, manuscrito inédito, 2018

11. MERLINSKY, Gabriela, MONTERA, Carolina, SPADONI, Eliana y TOBIAS, Melina, "La causa Beatriz Mendoza: política ambiental y derechos en tensión", en: PAUTASSI, Laura (Dir.), *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Biblos, 2014, pp. 163-213.

12. Véase, por ej. SCHARAGER, Andrés, "Judicialización y política en un proceso de relocalización: estrategias y discurso de la Defensa Pública de Buenos Aires", en: *Revista Direito e Práxis* [online] 2018 DOI: 10.1590/2179-8966/2018/32267.

je de derechos y se apoyan en un amplio repertorio de acciones,¹³ buscan ampliar derechos políticos, como la participación—¹⁴ ha generado tensiones en las prácticas de algunas agencias estatales involucradas, incluido el Poder Judicial.¹⁵ Estas tensiones constituyen un campo de indagación en sí, y motivan una reflexión acerca de las formas jurídicas vigentes, sus usos, y la estructura en la que se insertan, y que operan como verdaderos "Gatekeepers"¹⁶—instancias que evocan la conocida metáfora de Kafka, "Guardianes de la ley"¹⁷ para el acceso y ejercicio de derechos. Pero, a la vez, los cursos de acción que ha tomado esta causa son tan variados y dinámicos que complejizan el análisis, lo que en ocasiones lleva a cuestionar el modo en el que son abordados.

Este trabajo no persigue comunicar resultados acerca del estudio de esta "megacausa ambiental",¹⁸ sino que procura ofrecer una breve reflexión sobre las dificultades que se presentan para su investigación desde una perspectiva sociojurídica, a partir de la observación en el terreno de fenómenos que tensionan los marcos interpretativos y se convierten por momentos en "encrucijadas" que exigen repensar las estrategias teórico-metodológicas en el curso de la investigación. No obstante, los comentarios que se desarrollan a continuación no responden a una elaboración en abstracto, sino que son el producto de una reflexión a partir de mi encuentro con la causa en mi campo de investigación y de su seguimiento en su contexto más amplio, a lo largo de varios años.

Dualismos

En el análisis de distintos procesos de judicialización de reclamos por el acceso a derechos, se ha señalado que ese pasaje implica también reducir el horizonte político, en tanto las responsabilidades políticas dan paso a soluciones tecnocráticas.¹⁹ En ese tránsito, experiencias y situaciones como la del sufrimiento ambiental que describen Auyero y Swistun son traducidas en términos jurídicos, científicos y burocráticos. En la causa "Mendoza", podría decirse que ese proceso de traducción cobra forma en una "serie de tecnologías jurídicas innovadoras"²⁰ incorporadas por la sentencia de la CSJN del 8 de julio de 2008; dispositivos que organizan y orientan la decisión del tribunal hacia el futuro, reservando en el ámbito de discrecionalidad de la administración el modo en el que se concreta.²¹ No voy a entrar en la consideración de esta decisión, que como antes indiqué, ha sido objeto de numerosos análisis. Sí me interesa recuperar aquí la idea de temporalidad que se proyecta desde esa decisión: un futuro —la ejecución del proceso— definido por saberes y en ámbitos expertos.

Señala Ruibal²² que uno de los postulados de mayor aceptación en los estudios sociales empíricos es que los juicios acerca de la legitimidad de las autoridades y las instituciones, así como la disposición de la gente para cumplir con las reglas y las decisiones, se basa en la percepción de que el procedimiento que se lleva a cabo es justo en términos de distribución de poder y toma de decisiones. Un procedimiento justo, continúa esta autora, es considerado una de las vías más efectivas de una institución o de una decisión para obtener legitimidad.²³ En el marco de la causa "Mendoza", la legitimidad de las decisiones que involucran a los afectados también

13. DELAMATA, Gabriela *et al.*, *op.cit.*

14. BERCOVICH, Luciana *et al.*, *op.cit.*; MERLINSKY, Gabriela, "Introducción. Cosmopolíticas de lo común", en: MERLINSKY, Gabriela (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental III*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 2020.

15. Entre otros, véanse, BERCOVICH, Luciana, *et al.*, *op.cit.*; CRAVINO, María C. y FAINSTEIN, Carla *op. Cit.*; CARMAN, María, *op.cit.*; VARGAS, Nicolás, *op.cit.*; BARRERA, Leticia y SÁENZ, María Jimena, "Corte Suprema y participación ciudadana: reflexiones a partir de una audiencia pública de la Corte argentina", en: *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Nº 22 (1), Bogotá, 2020 pp. 263-291

16. YNGVESSON, Bárbara. *Virtuous Citizens, Disruptive Subjects: Order and Complaint*

in a New England Court, Routledge, Nueva York, 1998.

17. KAFKA, Franz, "Ante la ley", *Cuentos*, Ediciones Orión, Buenos Aires, 1974.

18. CARMAN, María, *op.cit.*, p. 115.

19. GOODALE, Mark y MERRY, Sally E. *The Practice of Human Rights. Tracking Law between the Global and the Local*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007; BALLESTERO, A., *A Future History of Water*, Duke University Press, Durham (NC), 2019

20. BERROS, María V. *op.cit.*, p. 134

21. Véase, CSJN M 1569, XL -ORI- "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios, Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo".

22. RUIBAL, Alba, "Legitimacy", en: TURNER, Bryan (Ed.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social Theory*, 2017, pp. 2-5, 2. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3182112>

23. *Ibid.*, pp. 2-3. Con una conclusión similar, aunque desde otra perspectiva, POST, Robert y SIEGEL, Reva, *Constitucionalismo democrático*.

**CONTAMINACIÓN DEL RIACHUELO/ PLOMO EN
SANGRE/ENFERMEDADES EN LA PIEL**

DURANTE 2012 SE EFECTUÓ LA EVALUACIÓN INTEGRAL DE SALUD EN ÁREAS DE RIESGO POR ACUMAR, QUE MOSTRÓ QUE EL 25% DE LOS NIÑOS TENÍA PLOMO EN SANGRE Y EL 21,5% PRESENTABA PROBLEMAS DE DESARROLLO, COMO TAMBIÉN MUCHÍSIMAS ENFERMEDADES REPRODUCIDAS EN LA PIEL. A 4 AÑOS NO SABEMOS CUÁLES FUERON LOS FACTORES DE CONTAMINACIÓN Y ADEMÁS EL ESTADO HA "PERDIDO" EL SEGUIMIENTO DE LOS CHICOS Y CHICAS EVALUADOS, CON LAS CONSECUENCIAS QUE ELLO TIENE PARA LA SALUD DE ESOS SECTORES.



Vecinos de los barrios de la cuenca en Audiencia ante la CSJN, 2016



Vecinos de los barrios de la cuenca en Audiencia ante la CSJN, 2016

FOTO: MPD CABA



FOTO: MPD CABA

puede percibirse a partir de la necesidad de su involucramiento en el proceso.²⁴ Zayat, por caso, indica la necesidad de la participación de los vecinos en relación a las decisiones de relocalización y desplazamientos por motivos ambientales:

“... la decisión de a dónde, cómo y cuándo se mudarán de vivienda no solo es un derecho constitucional, sino que también redundará en una mayor legitimidad democrática de la decisión y, a la vez, será central para garantizar una solución eficaz, sostenible y duradera. Por el contrario, una decisión impuesta desde el Poder Ejecutivo o desde la Justicia, sin tener en cuenta las particularidades de los destinatarios, probablemente no será adecuada”.²⁵

Desde esta perspectiva, en la causa “Mendoza”, la decisión de la CSJN de no incorporar a los vecinos (“los beneficiarios de la sentencia, aquellos cuya calidad de vida debía ser mejorada”)²⁶ como parte en el expediente judicial se percibe como una decisión injusta, arbitraria, que les niega entidad procesal, y, consecuentemente, “la posibilidad de ser notificados, de apelar, de impugnar sus etapas de ejecución y de alertar a los jueces respecto de la vulneración de derechos como consecuencia de las acciones realizadas por los condenados”.²⁷

La decisión de la CSJN de no incorporar a los vecinos como parte en el proceso judicial está constituida por actos físicos, materiales (una sentencia, una resolución, una respuesta a un escrito, alocuciones de los jueces, etc.) que asumen, además, un fuerte carácter simbólico cuando se analizan en su contexto de realización, por

ejemplo, en el marco de eventos públicos como las audiencias celebradas por la Corte para el seguimiento de la ejecución de sus mandados. Seguramente, entre quienes seguimos esta causa permanece todavía vivo el recuerdo de las imágenes del desalojo de la Sala de Audiencias de la CSJN de tres personas que representaban a los vecinos de la Villa 21-24, y las protestas en el Patio de Honor, contiguo a esa sala durante la audiencia celebrada el 30 de noviembre de 2016 en el Palacio de Tribunales, sede de la CSJN.²⁸ O la de la asamblea improvisada (“contra la audiencia pública”) por un grupo de vecinos y vecinas de la Villa 21-24 en las puertas que conducen a ese Patio de Honor, luego de pedir, gritar, cantar, sin éxito, para que los dejaran ingresar en el acto de la audiencia pública celebrada el 14 de marzo de 2018, hasta el momento la última llevada a cabo por el tribunal en esta causa. En ocasión de este último evento, también habrá quienes recuerdan haber visto discutir a Beatriz Mendoza con agentes de seguridad del Palacio de Tribunales en una de las puertas de acceso al Patio de Honor para que la dejaran ingresar a la Sala de Audiencias, explicándoles, mientras les exhibía su documento nacional de identidad, que la causa sobre la que se celebraba dicho acto llevaba su nombre, y, por lo tanto, le correspondía estar ahí presente, en el propio lugar donde se celebraba el acto público. Ciertamente Beatriz Mendoza logró traspasar esa puerta, atravesar el Patio de Honor e ingresar en la Sala de Audiencias; pero también ello fue posible no por su vehemente argumentación acerca de la correspondencia entre su nombre y la carátula de la causa, sino porque, como pude leer tiempo después en el expediente de la causa, este figuraba en una lista de personas autorizadas para ingresar en el evento, incorporada en los días previos a la celebración de la audiencia. En medio del tumulto de gente, otro agente de seguridad había constatado el registro de su nombre en aquella lista.

Burocracia y ritual, sostiene Handelman²⁹ existen o son vistos como universos separados, aun cuando

Por una reconciliación entre Constitución y pueblo, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2013.

24. BERCOVICH, Luciana, *et al.*, *op.cit.*

25. ZAYAT, Demián, “La participación de los afectados por los desalojos ante los tribunales”, en: BERCOVICH, Luciana y MAURINO, Gustavo (Eds.) *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires*, Eudeba, Buenos Aires, 2013, p. 573. Citado en BERCOVICH, Luciana, *et al.*, 2014.

26. SCHARAGER, *op.cit.*, p. 17.

27. *Ibid.* Por su parte, Bercovich y otros hacen una diferenciación entre “participación ciudadana” como componente de la democracia deliberativa —monitoreo ciudadano— y la participación especial de los afectados —en sus derechos subjetivos— por la implementación de la sentencia. Para un mayor desarrollo del tema, véase BERCOVICH, Luciana, *et al.*, *op.cit.* p.135.

28. “Datos dudosos y vecinos fuera de la sala”, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/6246-datos-dudosos-y-vecinos-fuera-de-la-sala> [fecha de último ingreso 20/7/2020]. Para una lectura en detalle e interpretación de este evento, véase BARRERA, Leticia y SÁENZ, María J. *op.cit.*

29. HANDELMAN, Don, *Models and Mirrors. Towards an Anthropology of Public Events*, Berghahan, Nueva York, 1988.

gran cantidad de eventos públicos del Estado moderno —grandes, pequeños, de alcance nacional o más acotados— se encuentran fuertemente informados por las capacidades formativas de la lógica burocrática. Según este autor, se tiende a pasar por alto los modos en que la lógica de las formas burocráticas que rigen esos eventos moldea los mensajes y sentidos que la forma del evento configura y comunica. La práctica de la forma, sostiene, es la representación de su significado.³⁰ La lógica interna de estos actos —eventos de presentación, al decir de este autor— es reflejar los modos en los que, quienes los establecen, imaginan el orden social, ya se trate de políticos, artistas, gente de negocios, jueces, etc. Eventos públicos como las audiencias de la Corte se diseñan y organizan de acuerdo con reglas que definen su marco espacio-temporal, sus condiciones de realización y, fundamentalmente, la relación con los otros (partes, terceros interesados, amigos del tribunal, público). Estas relaciones se instancian no solamente en la realización del "ritual" jurídico, sino también en la iteración de formas burocráticas que organizan y moldean el evento, como notificaciones previas, registros, autorizaciones, denegatorias, reclamos, órdenes, etc. En otras palabras, la audiencia no es un simple reflejo simbólico del orden social, sino que es una práctica cuyas formas configuran y comunican ese orden social construido desde una lógica que imagina y proyecta al derecho como un fenómeno separado de la política.³¹

En la observación de esas audiencias, las acciones del tribunal y sus agentes que excluyen materialmente a los vecinos del ámbito formal de discusión sobre el cumplimiento de una sentencia que directamente los afecta, y las reacciones de estos últimos disputando el lugar y posición asignados, parecen evocar simbólicamente la materialidad de la desigualdad socioeconómica que atraviesa sus experiencias de vida e informa sus miradas y vivencias acerca del conflicto. Como sostienen Brunner y Faulk,³² la experiencia de la justicia resulta inse-

parable de las formas materiales y sociales en las que se encuentra incrustada. ¿Cómo interpretar, entonces, la posición en la causa de las personas afectadas? ¿Qué respuestas explicarían los motivos por los que estos actores —portadores de experiencias, vivencias directas y saberes que se visibilizan en acciones colectivas, argumentos jurídicos presentados en los escritos judiciales, y narrativas propias cuando son preguntados acerca de la causa—, no tienen acceso directo a los tribunales? ¿Por qué ese saber autorizado no logra ingresar en el proceso judicial? Este tipo de interrogantes hace volver la mirada hacia las instituciones y sus quehaceres, particularmente la CSJN y su modalidad de intervención en esta causa, en un giro que, en cierta medida, evoca la metáfora de los "Guardianes de la ley", mencionada al comienzo. El punto de partida de ese cuestionamiento lo constituyen justamente los obstáculos para el acceso de las personas afectadas a los tribunales. Sin embargo, la centralidad que en esta línea de análisis asumen las instituciones y sus prácticas genera el riesgo de reducir y reificar las perspectivas encontradas en dos lógicas que se asumen como dicotómicas: por un lado, una "razón profesional", asociada a la institución (por ejemplo, la razón jurídica), y, por el otro, una perspectiva "social" atribuible a los actores (por caso, los vecinos afectados en la causa). Este razonamiento avanza con una mirada binaria del fenómeno, y, aunque puede ofrecer un poder explicativo, en muchas oportunidades también puede tensar el análisis del conflicto. En la operativización del orden social que configura y organiza la administración de justicia, intervienen diferentes agencias, subjetividades, discursos, moralidades y sentidos.³³ Asimismo, no puede hablarse de los vecinos de la zona afectada sin reconocer, como indican Cravino y Fainstein, "el entramado de actores estatales, barriales y de organizaciones externas de apoyo que constituye el espacio micro-político que expresa las condiciones diferentes de cada villa al borde del Riachuelo para poder discutir, negociar, proponer o imponer sus puntos de vista".³⁴ Tampoco puede desconocerse que, en muchos casos, las tramas sociales y políticas en las que se insertan los vecinos han movi-

30. *Ibid.*

31. NINO, Carlos S. *Derecho, moral y política. Una revisión de la teoría general del derecho*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2014.

32. BRUNNEGER, Sandra y FAULK, Karen, "Senses of Justice in Latin America", en: BRUNNEGER, Sandra y FAULK, Karen (Ed.) *A Sense of Justice: Authoritative Knowledge and Legal Subjectivity in Latin America*, Stanford University Press, Stanford (CA), 2016.

33. Véase, por ej. OJEDA, Natalia y LOMBRANA, Andrea, "El *ars iuris*: Estado, derecho, moralidades e ideología", en: *Papeles de Trabajo* N°11 (19), Buenos Aires, 2017, pp. 99-120.

34. CRAVINO, María C. y FAINSTEIN, Carla, *op.cit.*

lizado diferentes aprendizajes. Entre ellos, el aprendizaje de una perspectiva de derechos³⁵ por parte de los afectados o una "conciencia legal"³⁶ de los actores no jurídicos. Y también el aprendizaje de abogados y abogadas patrocinantes de un modo diferente del ejercicio de sus roles y funciones, a través de un vínculo con sus clientes gestado en un abordaje territorial del conflicto, que, a su vez, se informa de la perspectiva de los vecinos.³⁷

Asimismo, en línea con la reflexión sobre los aprendizajes que ha dado lugar a este caso, particularmente a partir del universo de situaciones que se presentan en el dilatado proceso de ejecución de la sentencia de la CSJN, uno de los desafíos para la investigación sociojurídica es la dificultad de dar cuenta del desarrollo de un conflicto tan complejo, dinámico y con tantas ramificaciones. Esto demanda, a su vez, una reflexión acerca de las herramientas que permitan dar cuenta de la densidad del conflicto y del sistema de relaciones en el que se encuentra inserto (jurídicas, políticas, socioeconómicas), sin que ello implique caer en una mirada totalizadora, la que justamente se busca evitar.

35. *Ibid.*

36. Como señala Ruibal, el concepto de "conciencia legal" o "conciencia de derechos" (*legal consciousness*) de actores no legales se ha utilizado en el estudio de la experiencia cotidiana de la denominada "gente común", en la línea de los estudios que se conocen en los Estados Unidos como *Law and Society*. RUIBAL, Alba, "Movilización legal feminista a nivel subnacional en la Argentina. El caso *Sisnero* por la igualdad de género en Salta", en: *Desarrollo Económico*, N° 222, vol. 57, Ciudad de Buenos Aires, 2017, pp. 277-297.

37. En su análisis del trabajo territorial llevado a cabo por las abogadas y abogados de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires con los vecinos y vecinas de la Villa 21-24 de la CABA afectados por el proceso de relocalización dispuesto en el marco de la causa "Mendoza", Scharager encuentra que estos profesionales desempeñan un papel "anfíbio", por cuanto "tienen un pie en los despachos de los tribunales y otro en el barro que habitan los afectados por la orden de relocalización". SCHARAGER, Andrés, *op.cit.*, p. 15. Estos profesionales, sostiene, llevan adelante la representación legal de los afectados, lo que contribuye además a dar impulso a la organización colectiva y a las medidas de acción directa para el avance de la causa judicial; y esa dualidad, ubica a los/las abogados/as en posición de tener que lidiar con las "tensiones inherentes a la adopción de una perspectiva activista desde el propio Poder Judicial". SCHARAGER, Andrés, *op.cit.*, p. 6.

Ensamblajes

A través de un enfoque basado en la Teoría del Actor Red (TAR) desarrollada en el campo de los estudios de ciencia y tecnología, Bruno Latour analiza el proceso judicial en el marco de su estudio del Consejo de Estado francés,³⁸ como un fenómeno que no resulta limitado a un tiempo y espacio determinados, sino que se encuentra inscripto en una amplia red de asociaciones que incluye saberes, prácticas, relaciones y materialidades. De este modo, el saber que se produce y circula dentro del espacio de los tribunales puede interpretarse como parte de una red más amplia de prácticas de formación del saber, y no como un resultado o producto aislado (por caso, una sentencia judicial), o la acción de uno o de unos pocos individuos, por ejemplo, los jueces. En el abordaje de la producción del conocimiento científico —no solamente el jurídico— que propone la TAR, individuos, instrumentos científicos y técnicos, e incluso la teoría, emergen a través de sus acciones. Todos ellos son entonces tratados como insumos, *actantes*; partes de la red de producción del conocimiento. Es decir, cualquier entidad que produzca una relación o adquiera valor de significación puede considerarse parte actante,³⁹ y, a su vez, se convierte en un eslabón, un punto, un clivaje, que permite avanzar hacia el análisis de nuevas relaciones que contribuyen a la comprensión de la dinámica acerca de cómo funciona una red específica, más que a generar un modelo explicativo y estático de cómo opera el derecho o funcionan las instituciones.⁴⁰

Si bien en su versión de la TAR, Latour se niega a otorgar algún "privilegio epistemológico a los actores

38. LATOUR, Bruno, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, La Découverte/Poche, Paris, 2004.

39. LATOUR, Bruno, *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*, Manantial, Buenos Aires, 2008.

40. Para la TAR, los materiales que una puede encontrar en el campo de investigación no son unidades fijas, y estáticas. Al contrario, se mueven crean nuevas relaciones sociales, y también pueden convertirse en algo diferente. La literatura sobre TAR provee numerosos ejemplos de esto: bombas de agua, documentos, microbios, puertas, etc. Todos pueden asumir diferentes entidades dependiendo del juego de relaciones que puedan crear en diferentes momentos y lugares. BARRERA, Leticia y LATORRE, Sergio, "Actor Network Theory/Science and Technology Studies: tools for sociolegal analysis", en: *Routledge Handbook of Law and Society*, VALVERDE, Mariana, DARIAN-SMITH, Eve, CLARKE, Kamari, y KOTISWARAN, Prabha (Eds.), Routledge Handbook of Law and Society, 2020 (en prensa).

humanos" en la creación del derecho,⁴¹ esto no quiere decir que una deba respaldar su teoría acerca de la posición ontológica que ocupan los seres humanos y no humanos en la red de producción del saber jurídico. Su potencial para los estudios sociojurídicos está en su empleo como una *herramienta metodológica* innovadora que permite incorporar al análisis tantos procesos y entidades como sean posibles.⁴² De hecho, a través de esta metodología es posible encontrar puntos de interés novedosos para la investigación acerca de la producción y circulación del saber jurídico que suelen pasar inadvertidos, porque en sus usos tan rutinarios y de sentido común en la práctica del derecho resultan invisibles a una mirada crítica —por ejemplo, la estética y el diseño de los instrumentos jurídicos,⁴³ documentos,⁴⁴ títulos de propiedad,⁴⁵ registros de patentes de propiedad intelectual,⁴⁶ las fórmulas que se utilizan en una sentencia judicial,⁴⁷ entre otros tecnicismos legales. En este sentido, una mirada analítica sobre estos materiales puede llevarnos a confrontar viejos supuestos acerca del derecho y de cómo este funciona en la vida cotidiana.

En esta misma línea, este enfoque permite repensar algunas posiciones iniciales desde las que la persona que investiga, con su bagaje teórico y de sentido común,⁴⁸ se aproxima a indagar en fenómenos tan complejos

como el conflicto que aquí se presenta. En este caso, por ejemplo, aparecen supuestos que, aun con fundamentos críticos, avanzan sobre una lectura más clásica y estática de la relación entre derecho y sociedad, orientando el análisis a través de categorías binarias, tales como las ideas de la justicia de los expertos frente a las de la gente común, la separación del derecho de la política, o bien, la brecha (*gap*) entre el texto de la ley y su realización efectiva,⁴⁹ convertida ya en un canon de los estudios de derecho y sociedad. De hecho, resulta tan difícil despojarse de esas categorías binarias, que comencé este trabajo haciendo mención a cómo las formas, prácticas y estructuras jurídicas, pueden actuar como verdaderos cerrojos para el ejercicio de los derechos.

Ciertamente, es posible encontrar en el campo de investigación categorías empíricas que funcionan para explicar, en el marco de procesos judiciales, las dimensiones duales o planos de acción divergentes, tales como el plano político y el plano judicial, que, por ejemplo, las víctimas de un conflicto buscan demarcar para avanzar en sus reclamos.⁵⁰ En el análisis de un proceso de judicialización de un conflicto como el del Riachuelo, esa distinción puede resultar problemática y deja en el camino la posibilidad de indagar qué se genera en el espacio que se erige entre dominios que se asumen

41. LEVI, Ron y VALVERDE, Mariana, "Studying Law by Association: Bruno Latour Goes to the Conseil d'État", en: *Law and Social Inquiry* N° 3, Vol. 33, Hoboken (NJ), 2008, pp. 805-825.

42. VALVERDE, Mariana, "The Ethic of Urban Diversity: Local Law and the Negotiation of Urban Norms", en: *Law and Social Inquiry* N° 4, Vol. 33, Hoboken (NJ), 2008, pp. 895-23.

43. RILES, Annelise, *The Network Inside Out*, University of Michigan Press, Ann Arbor (MI), 2001.

44. NAVARO-YASHIN, Yael, "Make-believe papers, legal forms and the counterfeit: Affective interactions between documents and people in Britain and Cyprus", en: *Anthropological Theory* N° 1, vol. 7, London, 2007, pp. 79-98.

45. LATORRE, Sergio, "The Making of Land Ownership: land titling in rural Colombia, a reply to Hernando De Soto", en: *Third World Quarterly* N° 8, Vol. 36, London, 2015, pp. 1546-1569.

46. FOSTER, Laura, "The Making and Unmaking of Patent Ownership: Technicalities, Materialities, and Subjectivities", en: *The Political and Legal Anthropology Review (PoLAR)*, N° 1, Vol. 39, Arlington (VA), 2016 p. 127-143

47. BARRERA, Leticia, "Gatekeeping: Documents, Legal Knowledge, and Judicial Authority in Contemporary Argentina", en: *The Political and Legal Anthropology Review (PoLAR)*, N°1, vol. 41, Arlington (VA), 2018, pp. 90-110.

48. GUBER, Rosana, *La etnografía: Método, campo y reflexividad*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires 2011.

49. POUND, Roscoe, "Law in Books and Law in Action", en: *American Law Review*, N° 44, 1910, pp.12-36.

50. Zenobi, por ejemplo, explica en su estudio etnográfico sobre organizaciones de familiares y sobrevivientes de la tragedia de Cromañón, cómo los miembros de una de esas organizaciones sostiene que "la *lucha* tiene dos caras: la *judicial* y la *política*", y partir de esa distinción decidieron organizar sus reuniones en dos tramos. "La primera parte de las mismas es la parte judicial y se centra en la relatoría sobre el avance de la enorme causa penal..." ZENOBI, Diego, *Familia, política y emociones. Las víctimas de Cromañón entre el movimiento y el Estado*. Buenos Aires, Antropofagia, Buenos Aires, 2014, p. 144. En este primer tramo de las reuniones, familiares que por su desempeño profesional como abogados llevan adelante el rol de querellantes en representación del grupo, se dedican a comentar a los demás miembros las acciones realizadas como parte de la estrategia jurídica planeada. Por otro lado, a diferencia de la primera parte, señala Zenobi que la segunda "no es reconocible por una diferenciación específica...". En este tramo de la reunión, los miembros se dedican a hablar de las relaciones de su grupo "con los otros grupos de familiares y en cómo continuar la *lucha*". *Ibid.*, p. 145. A partir de esta distinción, Zenobi pone también el foco en la actividad de quienes a partir de su doble condición de familiares y expertos asumen el papel de "*brokers*", "mediadores", "administradores" de un saber (el jurídico) que para el resto del resto del grupo se presenta como exótico. *Ibid.*, p. 147.

como ontológicamente separados, tales como lo jurídico y lo social.⁵¹ Como sostienen Chellillo *et al.*:⁵² "[L]a conflictividad emergente de la ejecución de la sentencia es tan amplia y compleja que en su gestión y redefinición se da en múltiples foros y ámbitos, siendo distintos los roles de cada actor, según el espacio en que el conflicto se expresa". Por caso, en el trabajo de Scharager citado anteriormente, se pone en evidencia, a partir del seguimiento que hace el autor del activismo de las abogadas y los abogados de la Defensoría de la CABA en el contexto de la ejecución de la sentencia de la causa "Mendoza", que resulta necesario matizar clasificaciones analíticas como la que separa "lo social" de "lo estatal" para poder llevar a cabo un análisis que permita una comprensión de la compleja naturaleza de la judicialización de los conflictos⁵³. O volviendo al tema de la decisión de la CSJN de no admitir a los vecinos como parte del proceso judicial, se puede ver que, como un hecho jurídico, esta decisión tiene efectos sobre dinámicas sociales, políticas e institucionales, por lo que termina afectando a los vecinos, a los servicios de patrocinio jurídico gratuito del Estado, a organismos estatales involucrados en la ejecución de la sentencia, a organizaciones políticas, a agentes con responsabilidades gubernamentales, etc. También impacta en los individuos, afectando subjetividades, creando nuevas modalidades de agencia; así como en la propia institución judicial que debe reacomodar sus prácticas para la gestión de este tipo de conflictos. Y, además, en la propia investigadora, puesta en la necesidad de "dejar en suspenso" temporalmente categorías normativas para poder acceder al estudio de la realidad bajo análisis, como desde antaño proponía Llewellyn⁵⁴ para avanzar en un enfoque realista en el estudio del derecho. En cualquier caso, las interpretaciones de hechos como la mentada decisión de la Corte de no incorporar a los vecinos a la causa, no puede reducirse a los términos de la relación inclusión-exclusión. Ello dejaría a la investigadora atrapada en la brecha entre el "deber ser" y "ser".⁵⁵ Si bien la

crítica es el punto de partida, es necesario avanzar más allá, procurando modos de comprender el conflicto en el marco más complejo de las interacciones y relaciones que lo constituyen; es decir, redes, ensamblajes, asociaciones, en el lenguaje de la TAR. En las intersecciones, en los procesos, pueden hallarse algunas de las respuestas a nuestras indagaciones acerca del fenómeno que buscamos documentar; aunque de seguir una propuesta metodológica como la que abre esta sección, lo más probable es que encontremos nuevos interrogantes.

Conclusiones

En las líneas anteriores, se ha buscado traer algunos puntos que invitan a una reflexión acerca de las dificultades que se presentan en el abordaje de la causa "Mendoza" desde una perspectiva que se interroga acerca de un modo o modos de interpretar el conflicto que comprende esta megacausa, cuestionando de algún modo representaciones estáticas y binarias que lo separan analíticamente en dos campos —por caso, el jurídico y el político— que vendrían a regirse por lógicas diferentes. Este cuestionamiento no implica perder de vista la importancia de representaciones de esta causa construidas desde esos conceptos. Al contrario, ese trabajo permite pensar en los próximos pasos y cuestionar las propias estrategias. Siguiendo a Fortun,⁵⁶ justamente a propósito de su estudio etnográfico acerca del activismo por el reclamo de justicia de las víctimas del desastre ambiental de Bhopal, India,⁵⁷ este tipo de cuestionamientos se presen-

Review (PoLAR), N° 1, Vol. 34, Arlington (VA), 2011, pp. 81-94.

56. FORTUN, Kim, *Advocacy After Bhopal. Environmentalism, Disaster, New Global Orders*, The University of Chicago Press, Chicago, 2001.

57. La catástrofe ambiental de Bhopal, considerada el mayor desastre industrial de la historia, comenzó a producirse la noche del 2 de diciembre de 1984 a causa de la fuga de más de cuarenta toneladas de gases tóxicos de la planta de fabricación de pesticidas de la filial india de la compañía Union Carbide, que acabó con la vida de entre 5.000 y 25.000 personas, y contaminó a más de 500.000. Al presente, el reclamo de las víctimas por indemnizaciones justas y la descontaminación del lugar continúa contra la empresa Dow Chemical que compró Union Carbide. "Bhopal: El desastre que envenenó a 500.000 personas". Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141202_india_bhopal_tragedia_indemnizaciones_ac; "Sin justicia. Bhopal: 20.000 muertos en el peor accidente de la historia". Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/bhopal-20-000-muertos-peor-accidente-industrial-historia_0_3ATb1VfG.html

51. LEVI, Ron y VALVERDE, Mariana, *op.cit.*

52. CHELLILLO *et al.*, *op.cit.*, p. 49.

53. SCHARAGER, Andrés, *op.cit.*, p. 21.

54. LLEWELLYN, Karl, "Some Realism about Realism. Responding to Dean Pound", en: *Harvard Law Review* N° 8, Vol. 44, Massachusetts, 1931, pp. 1222-1264.

55. HOAG, Colin, "Assembling Partial Perspectives: Thoughts on the Anthropology of Bureaucracy", en: *The Political and Legal Anthropology*

ta en el curso de la investigación más que en un ejercicio reflexivo, como una práctica *recursiva*. En su caso, esa recursividad está informada por la doble implicancia de la autora en su campo de investigación: como etnógrafa y a la vez activista por el reclamo de las víctimas. Este proceso, ese movimiento, es lo que produce el modo de representar esa realidad de la que se busca dar cuenta.

La recursividad produce significado a través de la iteración, volviendo sobre las operaciones precedentes una y otra vez para entender mejor cómo ellas han determinado cómo pueden ser los próximos pasos. La confirmación dialéctica no tiene que ser el objetivo. Las iteraciones constantemente cruzan las fronteras epistemológicas, los niveles narrativos, y los escenarios sociales.⁵⁸

Asimismo, se hizo mención en este trabajo a la propuesta de la TAR, que, como ejercicio metodológico aplicado al campo de los estudios sociojurídicos, permite una aproximación al estudio del derecho y al proceso judicial, entendiéndolos como una red en la que hechos y actos jurídicos y sentencias adquieren sentido al estar vinculados entre sí por medio de normas y decisiones, en coexistencia con el espacio físico, hábitos, protocolos, códigos de información, instituciones, además de otros instrumentos producidos en ámbitos generalmente entendidos como extra-jurídicos. En el estudio de esas asociaciones, ensamblajes, vínculos y arreglos que constituyen esas redes específicas, se puede llegar a capturar el fluir y las dinámicas de esa porción de la realidad que nos proponemos estudiar, por ejemplo, los campos que atraviesa y en los que se desenvuelve el conflicto del Riachuelo, sin la necesidad de imponer una mirada fija y estática sobre esas relaciones.

58. FORTUN, Kim, *op.cit.*, p. 22-23.

CA PI TU LO

5

LOS AFECTADOS

Homenaje a Osvaldo De Marco

1969 - 2020



Desde los dos años, Osvaldo De Marco se crió en el Asentamiento Lamadrid. Habitante de la Manzana 31, era muy querido tanto por sus vecinos como por sus compañeros de la Línea Mitre, donde trabajaba como ferroviario. No obstante, este merecido homenaje quiere honrar su memoria por la importante labor que desempeñó en la incansable lucha en pos de los derechos de los vecinos de su barrio.

De Marco representaba a los primeros vecinos de Lamadrid, fue delegado y participó de toda la organización y el crecimiento del barrio. Fue una persona muy comprometida y noble, que se hizo presente en reuniones y audiencias públicas, haciendo oír su voz, siempre a corazón abierto. En el último tiempo, pudo participar de los primeros talleres para la reurbanización del barrio y siempre tuvo muy claro lo que significaba el fallo "Mendoza".

Fue un hombre con conciencia política, solidario y muy respetado. Casado con Paulina, tuvo cinco hijos y ocho nietos. Falleció por COVID-19 el 27 de julio de 2020.

Con su humor ácido, su tenacidad y su hombría de bien, siempre lo recordaremos trabajando por lo que luchó durante toda su vida: una vivienda digna.

Homenaje a Carlos “Coco” Rivero

1951 - 2020



Desde los años 80, Carlos “Coco” Rivero fue un activo militante por la urbanización de la Villa 21-24. Vecino de la Manzana 29, fue delegado del camino de sirga y promotor de las elecciones barriales para elegir a los representantes vecinales. Su misión: llevar a las autoridades la voz de los vecinos para que se cumplan sus derechos.

De profesión albañil y padre de cuatro hijos, siempre luchó para lograr que los vecinos pudieran acceder a una vivienda; su pedido hacía hincapié en “viviendas dignas, permanentes y definitivas”, y siempre hacía alusión a la “construcción tradicional”, lo que —con conocimiento en la materia— garantizaba la calidad de estas.

“Coco” fue un librepensador, sin pertenencia política ni partidaria, pero con el compromiso social como bandera. En el barrio, también participó en el armado de la Cooperadora de la escuela pública República de Haití.

Su voz, fuerte y potente, fue escuchada en reuniones y mesas de trabajo, donde se presentaba ante legisladores, jueces, funcionarios y vecinos como “Sr. albañil Coco Rivero”, y cada vez que cerraba sus exposiciones arremetía con su estilo tan personal con un “¡Fuerza, carajo!”.

Falleció el 15 de septiembre de 2020, antes de tener acceso a una vivienda digna. Se fue luchando y deja tras de sí un ejemplo de perseverancia, dignidad, honradez y compromiso social. Inolvidable.

Representantes de los Barrios

Ramón Martínez, delegado de la Manzana 32 del Asentamiento Lamadrid



Delegados de villas y asentamientos de la Cuenca Matanza-Riachuelo



Teresa de Jesús Guerin Baez, delegada Manzana 31 Asentamiento Lamadrid (foto: Adrián Escánder)

Mabel Romero, delegada
camino de sirga Villa 21-24



Blasia Ramona Guariche Alarcón, delegada
camino de sirga Villa 21-24



Mario Gómez, delegado camino de sirga Villa 21-24

Luchar por la causa

Paz Ochooteco

Lic. en Ciencias Ambientales
de la Universidad del Salvador
(USAL). Presidenta de la Fundación
Temas. Correo electrónico:
pazochoteco@fundaciontemas.org.ar

Formar parte de esta publicación significa una enorme responsabilidad, despierta un profundo agradecimiento por el espacio habilitado para contar la causa desde el territorio y propone el gran desafío de encontrar el tono y las palabras para expresar el valor de la lucha colectiva.

El 8 de julio de 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó la sentencia en la causa por el saneamiento del Riachuelo, un fallo con reconocimiento internacional celebrado por ambientalistas y juristas.

Dos años más tarde, el anuncio del fallo "Mendoza" llegó a la Villa 21-24, pero no como una noticia en materia de justicia ambiental, sino en forma de cédula de desalojo. El "fallo histórico", que apuntaba a mejorar la calidad de vida y se proponía recomponer el ambiente, desembarcó en el barrio embistiendo los pocos derechos que los habitantes supieron conseguir a través del esfuerzo individual y colectivo. Esta notificación arrasaba con su derecho a la vivienda, sus lazos sociales y la historia construida.

Ante la llegada de la cédula de desalojo firmada por el Dr. Armella, las familias afectadas por la liberación del camino de sirga comenzaron a buscar asesoramiento. Fue entonces cuando algunas solicitaron a la Fundación Temas que colaborase en la búsqueda de información y en la interpretación de lo que estaba sucediendo.

La Fundación Temas es una organización que desde 2005 intenta contribuir con la promoción y el ejercicio pleno de los derechos de la comunidad de la Villa 21-24. La fundación formula programas sociales concebidos desde una perspectiva de derechos orientados a la educación, el deporte, la cultura, la salud, la vivienda y el hábitat, los cuales son implementados desde espacios comunitarios en los que se promueven procesos de participación y organización colectiva.

Resultó que, casualmente —o no—, la ubicación de estos espacios comunitarios desde los que Temas trabaja están ubicados en las cercanías del Riachuelo y, por lo tanto, las familias que participan de la organización en gran parte son afectadas por el proceso de liberación del camino de sirga.

Al principio, el rol de Temas se limitó a socializar la información, vincular familias afectadas por el mismo proceso, promover la organización y colaborar con la comunicación. Con el correr del tiempo, el cuerpo de delegados del camino de sirga, la Defensoría General de la Ciudad (MPD) y la Asesoría General Tutelar ante la Cámara del fuero CAyT (AGT), consolidaron un colectivo íntegro, sólido y comprometido, que se constituyó como un actor determinante en el avance del proceso. Al que luego se sumó el acompañamiento de La Poderosa y a cada paso contó con el apoyo de la parroquia de Caacupé.

Desde el inicio supimos que el "camino de sirga" era un concepto insuficiente para definir el cumplimiento de un fallo que apuntaba a la recomposición ambiental y al mejoramiento de la calidad de vida. Porque la emergencia sanitaria no se acaba en el metro 35, porque el derecho a la vivienda, la salud y a un ambiente sano no pueden estar regidos territorialmente por esa referencia normativa. Lo supimos claramente, pero asumimos que podía ser el inicio.

Algunos sentimos desde entonces que a la Villa 21-24 la integración urbana le llegaría por el río, como llegó la Virgencita de Caacupé.

Las principales reivindicaciones

En 2010, iniciamos un largo camino que comenzó conociendo la palabra "sirga" y que nos obligó a aprender sobre instituciones, leyes, fueros y jurisdicciones; nos

permitió conocer nuestros derechos, valorar nuestros saberes y nos impulsó a organizarnos.

El camino estuvo definido por reivindicaciones claras y precisas que fueron ordenando el proceso e impulsando los avances en la ejecución de la sentencia.

"No habrá desalojos sin viviendas"

Tal cual lo dicho anteriormente, la "causa", en el amplio sentido de la palabra, comienza con la llegada de la notificación del Dr. Armella, con su desatinado texto con reminiscencia castrense, que intentó el desalojo, emulando al Plan de Erradicación de Villas.

El primer paso fue recordarle al juzgado de Quilmes que el ejercicio de un derecho no puede vulnerar otro derecho. Que para gozar de un ambiente sano no se puede vulnerar el, ya vulnerado, derecho a la vivienda de las familias de la cuenca. Que, por lo tanto, no habría desalojos sin soluciones habitacionales para las familias afectadas por la liberación del camino de sirga.

"Debemos ser parte"

Para nuestra sorpresa, pero en consonancia con el modo en el que se presentó la sentencia en el barrio, supimos que los vecinos no eran considerados "parte en la causa".

Esta información nos confirmó la necesidad de organizarnos y de reclamar espacios de diálogo. Así fue como se constituyó un cuerpo de delegados del camino de sirga de la Villa 21-24 que eligieron como asesores al MPD, a la AGT y a la Fundación Temas.

Se propuso una mesa de trabajo en la que pudieran construirse los acuerdos necesarios para la ejecución de la sentencia, de la que participarían: el cuerpo de delegados junto a sus asesores, la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), la Defensoría del Pueblo de la Nación, el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) y los organismos de la Ciudad que debieran formar parte en cualquier etapa del proceso. Este fue el camino que el barrio construyó para que su voz llegara formalmente al juzgado de ejecución. Este espacio propuesto en 2010 por el cuerpo de delegados de la Villa 21-24 luego se replicó en otros barrios de la cuenca.

En simultáneo, el cuerpo de delegados solicitó a la Corte Suprema de Justicia la participación en las audiencias públicas en las que se expusiera el estado de avance, pero la participación de los barrios fue denegada sistemáticamente hasta el día de hoy, a casi 12 años del fallo. El rechazo a escuchar a las familias afectadas fue expresado rotundamente a través de la Infantería, que desalojó la antesala del recinto de la Corte en la última audiencia celebrada.

"Viviendas dignas, permanentes y definitivas"

Desde la fuerte convicción de participar del proceso, el cuerpo de delegados y las instituciones que constituyen la mesa de trabajo, acompañaron la demarcación del camino de sirga, el censo y la rectificación de los datos. Para ello, se acordó un recorrido institucional que incluía veeduría de la AGT y rectificación de datos a través del MPD.

El censo relevó 1334 familias que debían ser relocalizadas para enero de 2013.

Las decisiones arbitrarias del IVC en relación con los proyectos de los complejos habitacionales obligaron a reclamar respecto de las características y calidad constructiva de las viviendas.

Así fue que para edificar el primer complejo —que sigue en obra a nueve años de su inicio— se eligió un sistema industrial, caracterizado por su rapidez constructiva. El segundo, con sistema tradicional, pero sin la participación en el diseño. En el tercer complejo hubo que luchar para validar el diseño dirigido por la Sociedad Central de Arquitectura. Y ya en el cuarto, se logró participar en el diseño de unidades funcionales y espacios comunes.

"El derecho a vivir cerca del barrio"

El arraigo fue otra de las reivindicaciones de este proceso. La necesidad de las familias de mudarse cerca del barrio para poder conservar los lazos sociales que permiten organizar la vida cotidiana y acceder a ciertos derechos, a partir de la organización comunitaria.

En la mesa de trabajo, se propuso un perímetro dentro del cual las familias del barrio aceptarían ser relocalizadas, delimitado por la calle Vieytes, Av. Sáenz y Av. Caseros. Dentro de ese perímetro, se propusieron 19 terrenos, muchos de los cuales eran propiedad del Gobierno de la Ciudad. No obstante, se aceptaron tres plateas de viviendas construidas en General Paz y Castañares (Complejo Urbano Padre Mugica) para que las familias con las peores condiciones habitacionales o de salud pudieran mudarse rápidamente.

Aun con todas las soluciones sobre la mesa, el IVC no iniciaba las gestiones necesarias, razón por la cual la comunidad de la Villa 21-24 se movilizó al IVC, en dos oportunidades durante 2013, para reclamar por los terrenos necesarios. La convocatoria pregonaba: "¡Somos personas con capacidad de llegar a un acuerdo mientras seamos escuchados, con una historia que defender y muchas voces para gritar!".

A partir de ese pedido, comenzó un arduo trabajo para lograr la aprobación de la Ley N° 5172, que incluía el destino de los terrenos contemplados en esa norma, los cambios de zonificación para la construcción de viviendas y las expropiaciones necesarias. En un tiempo récord de cuatro meses, la ley tuvo doble lectura en el recinto, la debida audiencia pública y fue aprobada por unanimidad en la Legislatura porteña. Creímos entonces que el IVC ya no tendría excusas.

"La manzana 25 se va primero"

Como se ha dicho anteriormente, al inicio del proceso el barrio aceptó las viviendas construidas en el Complejo Urbano Padre Mugica, que, a pesar de estar fuera del perímetro acordado, permitían que 128 familias dispusieran de viviendas terminadas, dada su situación de vulneración y afectación de la salud.

Sin embargo, la propuesta del IVC fue comenzar a relocalizar un sector que les permitiera continuar con la construcción del camino ribereño.

Hubo que luchar para que fuera escuchado el expreso pedido del barrio con respecto a priorizar la manzana 25, ubicada en el centro del meandro de Brian. Este pedido tan determinado por el territorio no fue caprichoso. Fue el resultado de una profunda discusión en



Asamblea vecinal en el Pozo (Manzana 25, Villa 21-24) MPD y Fundación Temas



Asamblea vecinal con el MPD, cuerpo de delegados del camino de sirga y Fundación Temas

la comunidad que resultó en un acuerdo sustentado por la solidaridad entre familias, que priorizaron a aquellas que vivieran en peores condiciones o que tuvieran afectación de su salud.

Desde el inicio del proceso, la participación de las familias afectadas incidió en el abordaje proponiendo criterios ordenadores que respondieran a la esencia del fallo "Mendoza", tan distorsionado a veces por los condenados.

"Ser parte de la solución y no del problema"

Además de sostener la participación, los vecinos del barrio profundizaron su aporte en el diseño constructivo de las viviendas. También en el desarrollo de la obra de ampliación de la red de agua, cloacas y pluvial; tanto en la ejecución del proyecto como en la discusión de la normativa de la Agencia de Planificación (APLA) que genera las condiciones para que la red fuera operada por la empresa Agua y Saneamientos Argentinos (AySA).

Controlaron la ejecución de las obras, denunciaron negligencias de las empresas constructoras, evitaron intrusiones en las viviendas terminadas, así como en los espacios liberados del camino de sirga.

En la mesa de trabajo se discutieron los protocolos y operatorias de las diferentes alternativas acordadas para poder dar continuidad a un proceso que no hubiera

podido continuar, porque todos los plazos y acuerdos habían vencido.

Además, se controló la adjudicación de las viviendas vinculando a las personas afectadas por el proceso con la Defensoría General de la Ciudad. El equipo del MPD acompaña las situaciones individuales, chequeando documentación, presentando formalmente al IVC la situación de cada familia y defendiendo los derechos individuales y colectivos.

El barrio, a través de la mesa de trabajo, intentó incansablemente construir la previsibilidad necesaria para que el proceso avance. Lamentablemente, el IVC no escuchó como hubiera debido. De haberlo hecho, sin lugar a dudas, a estas alturas el proceso estaría concluido.

Los reclamos actuales. Lo pendiente

Lo que aquí se relata en un breve *racconto* transcurrió a lo largo de diez años de proceso en el que la comunidad organizada, a través de la mesa de trabajo y las demás instancias que debió generar para ser escuchada, dio un ejemplo de organización, participación y diálogo. Logró presentar con claridad las demandas y expectativas de la población afectada; y anticipar los principales obstáculos que irían apareciendo en cada momento. Trabajó la concientización en el barrio más que ningún organismo del gobierno, hizo su aporte técnico para corregir errores

en el diseño y la ejecución de las obras. Propuso el buen uso de recursos del Estado y veló por la transparencia en la ejecución de las partidas presupuestarias. Defendió y motorizó el proceso como ningún otro actor de la causa.

Pero, a pesar de tanta lucha, aún continúa pendiente gran parte del proceso. Son múltiples y diversos los desafíos para la siguiente etapa:

"Las viviendas no alcanzan"

Para enero de 2013, plazo que el propio Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) propuso y el Dr. Armella aprobó, la totalidad de las familias afectadas por la liberación del camino de sirga deberían haber sido relocalizadas. Pero, a 12 años del fallo "Mendoza", el IVC solo terminó de construir 640 viviendas sobre los predios asignados por la Ley N° 5172. De más está decir, que en los siete años de demora en el cumplimiento del fallo la población hoy es mayor que las 1334 familias iniciales.

Continúa pendiente la finalización de las obras de los complejos habitacionales Ribera Iguazú y Orma. Actualmente, se encuentra suspendida la construcción de las 318 viviendas de esos dos complejos. En el caso de Ribera Iguazú, se trata de una obra que se inició hace nueve años.

Está pendiente también la asignación presupuestaria y la licitación de las 350 viviendas del Complejo Zavaleta y de la segunda parte de la obra de Orma, de aproximadamente 150 viviendas más. Si bien el GCBA se comprometió a iniciar la obra de Zavaleta en 2020, hasta el momento solo se licitó la demolición de la construcción preexistente (Licitación Pública N° 105/17 E. E. N° 2017-27545110-IVC).

Con respecto a los terrenos formalizados a través de la Ley N° 5172, todavía el IVC no ha tomado posesión de los predios de Pepirí y Osvaldo Cruz y, por lo tanto, tampoco ha propuesto el proyecto arquitectónico, la asignación presupuestaria ni el proceso licitatorio para las 150 viviendas que deben ser construidas allí.

En resumen, se cumplieron siete años del vencimiento del plazo para relocalizar. El incumplimiento ha sido sostenido, pero también ha sido impune, porque a lo largo de este proceso no ha habido sanciones ni apercibimientos para ningún funcionario. Una medida que,

por lo menos simbólicamente, equilibraría la balanza, ya que, al parecer, las personas del barrio son las únicas que deben cumplir con las normativas y las únicas destinatarias de la respuesta punitiva del sistema de justicia.

El 30 de agosto de 2019, el juzgado de Morón les informó a los condenados que, teniendo en cuenta los avances, a este ritmo, se cumpliría la sentencia en 2059. En el mismo escrito ordenó asignar a la causa "Mendoza" el 25% de las viviendas disponibles en cada jurisdicción.

Los condenados, tanto el GCBA como el Gobierno nacional, disponen en la Comuna 4 de la Ciudad de Buenos Aires del Complejo Estación Sáenz, con aproximadamente 900 viviendas construidas, que resolvería el problema y daría por terminado el proceso de relocalización del camino de sirga en pocos meses.

El pedido por la asignación del Complejo Estación Sáenz ha sido presentado insistentemente por el cuerpo de delegados y las instituciones que acompañan. Solo resta que los condenados construyan la voluntad política necesaria para hacerlo.

"Después de la mudanza, el IVC desaparece"

Mudarse a una vivienda nueva es una gran ilusión para la mayoría de las familias del barrio, pero también despierta miedos e incertidumbres por tener que vivir en un departamento en el que se tienen dudas acerca de su calidad constructiva; porque aparece nuevamente el desafío de convivir con familias vecinas diferentes; porque hay que reorganizar la vida bajo el encuadre de la propiedad horizontal; y por la obligación de formalizar la organización a través de los consorcios, asumir el cuidado y mantenimiento de los espacios comunes, entre otros. A ello se suma que, en simultáneo con la mudanza, en algunos casos, emergen problemáticas latentes o invisibilizadas en el interior de las familias.

Aun con el tiempo que ha tomado el proceso de relocalización del camino de sirga de la Villa 21-24, la dimensión simbólica del espacio por habitar no ha sido tenida en cuenta por los organismos responsables.

Estos miedos de las familias comienzan a materializarse y tomar fuerza desde el momento de la mudanza, ya que los vicios constructivos aparecen con rapidez, en cuanto las viviendas son habitadas. Si bien podemos

asegurar que los problemas constructivos han ido disminuyendo en cada complejo habitacional entregado, la terrible experiencia del Complejo Urbano Padre Mugica instaló la preocupación en la comunidad y, luego, la adjudicación del Complejo Ribera Iguazú (ex-Mundo Grúa) reafirmó la aprensión.

Los vicios ocultos pueden esperarse en todas las construcciones y mucho más en procesos constructivos tan "accidentados" como el de Ribera Iguazú, con tantas pausas constructivas y empresas que ejecutaron la obra, pero podrían ser resueltos si el IVC tuviera un sistema eficiente de recepción de los reclamos y diera respuesta a través de la ejecución de los fondos de garantía de que dispone para resolver estos problemas. Pero nada de esto sucede.

La falta de respuesta con respecto a los reclamos de las familias relocalizadas corroe la organización de esta nueva comunidad en construcción, ya que cada edificio eleva las quejas a través de los consejeros elegidos a través del proceso que el propio IVC propone y luego descrea de la representación de sus elegidos, porque no logran ninguna respuesta.

En este sentido, la organización consorcial comienza a debilitarse y esto impacta en la convivencia y en el estado de mantenimiento de los espacios comunes.

Por su parte, esta mudanza hacia la "ciudad formal" muchas veces no tiene en cuenta las condiciones más básicas para habitar la formalidad, como es el caso de los últimos dos complejos entregados en los que todavía las calles no tienen nombre, razón suficiente para que los consorcios no puedan constituirse legalmente y por lo que las familias no pueden realizar el cambio de domicilio, en algunos casos perdiendo beneficios sociales determinantes para el sustento de la familia.

La mayoría de las familias que son relocalizadas poseen ingresos por debajo de la línea de pobreza y muchas, por debajo de la línea de indigencia. Pero la dimensión económica de la relocalización tampoco ha sido contemplada por el IVC.

"La mudanza nos cambia el estatus social, pero no el estatus económico", han advertido infinidad de veces los delegados. Sin embargo, el IVC no ha desplegado ninguna estrategia apuntada al desarrollo de la economía de las personas afectadas. Peor aún, ni siquiera ha protegido los locales o espacios productivos de familias que ya han sido relocalizadas.

Desde hace muchos años, se reclama por los locales comerciales y espacios productivos del Complejo Iguazú, proyecto que se diseñó sin ningún tipo de participación. Este ya está habitado por 192 familias y a la espera de 128 más, pero aún no cuenta con espacios destinados a la economía local.

También está pendiente la definición de la operatoria para la adjudicación de locales comerciales de los complejos, razón por la cual los insuficientes 16 locales comerciales del Complejo Alvarado continúan sin ser entregados, aunque 230 familias ya están viviendo allí.

La actividad productiva del barrio no ha sido un factor tenido en cuenta al momento de diseñar los complejos; en el mejor de los casos, da respuesta a una pequeña fracción de emprendimientos comerciales, pero deja por fuera diversos proyectos productivos que son parte del sustento de las familias del barrio y que configuran la economía local.

Amalgamando el paso a la formalidad, el escaso ingreso familiar y el deficiente sistema para presentar reclamos, los servicios públicos merecen un capítulo aparte. Facturas exorbitantes y errores de facturación derivan en la situación de que muchísimas familias están endeudadas con las empresas prestadoras de servicios. Esto pone en evidencia que la aplicación de la tarifa social por un período de seis meses no es suficiente para lograr el acceso a los servicios esenciales. Esta situación, además de generar una fuerte preocupación en las familias, incita a resolver la demanda de servicios de manera informal, y coloca en jaque la seguridad de los complejos habitacionales.

Y, por último, decir que un proceso de relocalización ofrece la enorme posibilidad de promover y garantizar derechos, pero el ausente o escaso abordaje social de la población afectada deja pasar esta posibilidad confirmando la perspectiva del proceso. Falta de trabajo, problemas de documentación, situaciones de violencia familiar, falta de vacantes en las escuelas, conflictos en el acceso a la salud son algunas de las dificultades que presentan las familias afectadas. Estas continúan resolviéndose a través de las redes comunitarias existentes, porque está pendiente un abordaje interministerial que permita disponer de los recursos humanos y materiales necesarios para reparar la vulneración y la desigualdad.



Esther Arce, delegada Villa 21-24 en la movilización ante el IVC por terrenos para la construcción de viviendas para la villa 2124



Movilización de la Villa 21-24 al IVC en reclamo por terrenos

"Las casas del barrio no resisten más"

Con el correr de los años, la demarcación original del camino de sirga y el IVC impusieron un nuevo criterio establecido por zonas: la zona de demolición de viviendas y la zona en la que las viviendas tendrían un mejoramiento que alcance los estándares acordados en la "Operatoria para relocalizaciones internas y rehabilitación de viviendas existentes- Camino de sirga de la Villa 21-24".

En esta zona de rehabilitación de viviendas se realizaría la mudanza de las familias que, por no cumplir con los requisitos para acceder a una vivienda nueva, deberán quedarse en el barrio.

Luego de mucho tiempo de discusión, en 2018 se logró que se asignara un presupuesto de \$154.356.133,07 para iniciar las obras de mejoramiento definitivo en el sector. Pero las obras no sucedieron. (Licitación pública IVC63/18).

En este caso, una vez más, el IVC no realiza la ejecución de partidas presupuestarias con asignación específica o no logra cumplir con sus obligaciones y exigencias frente a las empresas contratadas, la empresa Paleco S.A. en este caso. Pero lo cierto es que nunca da explicaciones acerca del destino de los fondos.

En relación con la habilitación de las viviendas existentes, y teniendo en cuenta la poca eficiencia que el IVC ha demostrado para realizar las obras, está pendiente la discusión para establecer criterios y un sistema de

evaluación de la calidad de las viviendas que permita clasificar las viviendas y priorice la intervención en función del riesgo y de estándares de habitabilidad mínimos.

Por otra parte, el mejoramiento y consolidación del sector lindero con el río también forma parte del impacto de la causa "Mendoza" sobre la Villa 21-24. El ordenamiento territorial y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que continúen viviendo sobre la cuenca deber ser el criterio rector de la intervención de Estado, aunque a veces daría la sensación de que solo se apunta a cumplir con objetivos parciales dependiendo del encuadre en el que se enmarque la intervención.

La rehabilitación de las viviendas existentes; el tendido de agua, cloacal y pluvial; y la incorporación al abordaje de zonas de alto riesgo ambiental lograrían un alto impacto en el territorio si sucedieran en simultáneo.

En la otra zona, la de demolición, están emplazadas las viviendas de las familias que esperan ser relocalizadas en una vivienda nueva o en un cambio interno. Son viviendas que no están contempladas por la operatoria citada anteriormente. Para estas, se han pedido insistentemente arreglos de emergencia, en especial para aquellas que presentan peligro de derrumbe.

Con igual o peor suerte, por no contar con financiamiento específico, estas familias continúan esperando que se resuelvan los riesgos de su vivienda. Viviendas que no pueden abandonar para poder cumplir con los requisitos de adjudicación de la vivienda nueva.

"Nuestros hijos siguen teniendo plomo en sangre"

Con respecto a la situación de salud de los habitantes, desde la Evaluación Integral de Salud Ambiental (EISAR), que realizó un exhaustivo y serio estudio epidemiológico, no se ha planificado un abordaje en salud que incluya seguimiento, tratamiento y prevención. Esta evaluación no logró acortar los tiempos para la ejecución de la sentencia ni logró dar protagonismo en la agenda pública a la emergencia sanitaria de la Villa 21-24.

Más del 25% de los niños que participaron de la evaluación presentaron valores de contaminantes en sangre por encima de los índices aceptables. Pero este indicador no ha sido incorporado en los criterios de abordaje; lejos de ello, ni siquiera se ha realizado el seguimiento adecuado. A siete años del estudio, todavía no han logrado tomar contacto con decenas de niños con detección de plomo en sangre que fueron identificados y nominalizados en aquel estudio.

Por otra parte, continúa pendiente la articulación con el sistema de salud local. Prueba de ello es que los resultados de los estudios toxicológicos que se repiten los niños y niñas que se dirigen a las Unidades Sanitarias de ACUMAR no son cargados en la historia clínica digital del sistema de la Ciudad. Por ende, su pediatra no puede contar con ese valioso antecedente de salud a la hora de definir el acompañamiento.

El seguimiento de la salud de la población afectada ha sido insuficiente y nulo en muchos casos. Por otra parte, también debería realizarse una vez que las familias son relocalizadas para cumplir con el objetivo de recomposición de la salud.

"Los problemas de salud no se acaban en el metro 35"

Se encuentra en ejecución la obra de expansión del servicio de provisión de agua y desagües cloacales y pluviales, a cargo de ACUMAR y del Ministerio de Desarrollo Urbano del GCBA. Con demoras, pero con un estado de avance razonable, se espera que logre finalizarse para así resolver los inconvenientes ocasionados por la ejecución de un proyecto de obra que no tuvo en cuenta algunas características del territorio.

El sector del barrio conocido como El Pozo se encuentra ubicado en el centro del meandro de Brian. Presenta un suelo inestable por ser un área de relleno, caracterizado por una pronunciada pendiente que produce el escurrimiento del agua de lluvia hacia los sectores

más bajos, lo que provoca anegamiento, desborde de líquidos cloacales y acumulación de basura.

El Pozo se encuentra por fuera del camino de sirga, pero con una notoria situación de emergencia ambiental. Sobre el área se tiene previsto el tendido de infraestructura sanitaria referido anteriormente, pero sin intervención del IVC sobre el estado de las viviendas.

Esto es fundamental por las características del lugar y teniendo en cuenta que en otros sectores del barrio la ejecución de la obra acarrió notables complicaciones, especialmente al momento de hacer las excavaciones necesarias para el tendido que pueden agravar seriamente el riesgo al que ya están expuestas las personas que viven en El Pozo. Surge la necesidad de un ordenamiento territorial, que, además de abordar la postergada demanda de vivienda, es hoy condición para lograr la ejecución adecuada de la obra de agua, cloacas y pluviales, para el cumplimiento del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) en el marco de la causa "Mendoza".

Por otra parte, la culminación de la obra del Sistema Riachuelo, especialmente del colector de margen izquierdo, evitaría la construcción de una estación de bombeo de mayor dimensión que la estación provisoria ya construida para que comience a operar la red de cloacas.

"Queremos saber cuánta plata hay para las obras y cómo se gasta"

Las cuestiones pendientes son numerosas y para todas es necesario la asignación presupuestaria específica para evitar que los recursos sigan migrando a otros destinos que la autoridad local prioriza, desconociendo la causa "Mendoza" y sus responsabilidades en el cumplimiento. La limitación presupuestaria ha sido la principal excusa del IVC para justificar las demoras.

A esta altura del proceso se vuelve necesario cuantificar la inversión pendiente, establecer prioridades, definir nuevos esquemas de financiamiento y diseñar sistemas de control de la ejecución presupuestaria para lograr el cumplimiento del fallo.

El incansable esfuerzo de los integrantes de la mesa de trabajo por participar y por vencer los obstáculos para acceder a la información necesaria para ello no ha sido suficiente para que los recursos asignados se ejecuten

eficientemente y en los plazos que corresponden. Para lograrlo, se necesita mayor firmeza hacia los condenados por parte de los organismos judiciales responsables de la ejecución del fallo.

El rol del Ministerio Público de la Defensa

Frente a un Estado que se desentiende del principio de continuidad que debería asumir la política pública; que se despreocupa de sus obligaciones en cuanto garante de derechos; y que desobedece las mandas judiciales, se encuentra una ciudadanía en pie de lucha, pero vulnerada y maltratada. En ese escenario, emerge el MPD para completar una red que morigera el golpe sobre los derechos de las personas, que retoma lo esencial de la causa y redefine la justicia desde el territorio.

Es el MPD el que incorpora las dimensiones de participación y reconocimiento que una causa que se precie de justicia ambiental debe tener.

Dimensiones que la Corte Suprema insinuó, pero que jamás exigió y que ni siquiera subsanó a través de las audiencias en su propio recinto. Una Corte que no supo, no pudo o no quiso construir un proceso con la participación efectiva de las y los afectados; que se olvidó que la justicia ambiental también debe reparar la inequidad.

El MPD aparece en escena como un espacio de justicia que declama, la aparentemente no tan obvia verdad, que "las personas no son cosas".

Porque no hay justicia ambiental sin participación y equidad, sin reconocimiento individual, social y político; no hay causas ambientales sin territorio, no hay defensa sin "barro en las patas".

La participación del MPD nos guió por un sistema judicial escindido y desarticulado entre fueros, instancias y jurisdicciones. Un sistema inaccesible para las y los ciudadanos comunes, tan inaccesible que muchas veces no ofrece justicia.

Nos vinculó con otros barrios, promoviendo la cooperación entre luchas y aportando una dimensión del problema que nos hubiera sido difícil de encontrar. Nos proveyó de información que permitió profundizar el análisis y la construcción de propuestas sólidas.

A su vez, incorporó un equipo interdisciplinario, tan poco frecuente en organismos de justicia, que realiza un

aporte desde otras miradas técnicas, determinante a la hora de controlar el avance de las obras y presentar reclamos consistentes.

Propuso un camino con inteligencia, creatividad y valentía. Nos convenció de que la construcción de garantías era posible, aunque nos enfrentáramos a gobiernos y funcionarios ineptos, insensibles y/o impunes.

Nuestra lucha hubiera vuelto a foja cero con cada cambio de gestión y cada rotación de funciones, si no fuera porque nuestros abogados y abogadas velaron, en cada instancia, por formalizar compromisos, garantizar derechos y exigir plazos.

La participación del MPD aportó institucionalidad a la lucha colectiva y fue determinante para que hoy cientos de familias vivan como merecen.

Y para finalizar, sin miedo a pecar de informal o emotiva, aseguro que acertó el barrio cuando optó por el Ministerio Público de la Defensa. Claro que no se equivocó cuando eligió ese equipo integrado por Luis Duacastella, Agustín Territoriale, Julia López, Mauro Chellillo, Laura Royo, Ana Lanziani, Ignacio Sagasti, Luis Lanza, entre otros/as. Estas personas, representando a la Defensoría, son quienes primero escuchan el dolor y el enojo; quienes nos sostienen durante las tormentas, los incendios, los cortes de luz, la falta de agua, el desborde de las cloacas, las enfermedades, las muertes, sin importar el día ni la hora. Son ellas quienes tienen la paciencia de explicarnos lo inentendible y quienes a cada paso nos recuerdan que nuestros derechos deben ser exigidos. Son ellas quienes no nos dejan bajar los brazos. Sin ellas no hubiéramos podido llegar hasta hoy.

Queda un largo camino por delante, pero sabemos cómo luchar.

“Estar visibilizados como vecinos genera reivindicaciones, perspectivas y potencialidades que se merecen todos los seres humanos”

Entrevista a Mario Gómez*

Mario Gómez es delegado del camino de la sirga de la Villa 21-24.

—¿Cómo afecta el paso del tiempo sin que se hayan realizado las mudanzas pendientes?

—Respecto de mi mudanza, fue un poco de apuro. Influyó, creo, la llegada de la pandemia de COVID-19; además, yo estaba convaleciente del dengue, que me afectó mucho. Ver cómo tiraban mi casa abajo me partió el alma, porque yo la gesté, fue mi lugar de pertenencia durante más de cuarenta años. Algo que construí con mis propias manos. Así que es algo agridulce en mi caso...

—¿Qué significó para ustedes la sanción de la Ley N° 5172 que adjudica terrenos cercanos al barrio para que el GCBA construya allí viviendas destinadas a la relocalización?

—Creo que la Ley N° 5172 es el absoluto reflejo de cómo desde la lucha colectiva y trascendiendo las diferencias se pueden lograr hechos favorables. Es muy importante porque implica y considera el arraigo y la pertenencia de los vecinos de la sirga, en comunidad,

* Entrevista realizada por el Equipo de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, en agosto de 2020.

formada por largos años. Es una ley tan reparadora que trasciende y motorizará seguramente nuevos reclamos. Creo que generamos jurisprudencia aquí. Un sano orgullo.

—¿Pudo participar activamente en la causa judicial?

—Se mejoraron los mecanismos de participación y la búsqueda de consensos. A nosotros se nos hacía difícil porque dentro del cuerpo de delegados éramos un grupo variopinto. Había compañeros que tenían dificultades para expresarse o para hacer los reclamos... y, a veces, los debates eran insulsos entre nosotros porque no nos poníamos de acuerdo, pero lo fuimos superando con la historia, con el paso del tiempo, con conocernos y con el invaluable aporte de los integrantes del Ministerio Público, del padre "Toto", de Paz, que hicieron ligarnos a las organizaciones de base también. Hubo un gran apoyo de chicos de La Garganta Poderosa, absolutamente presentes en un logro histórico para el barrio.

—¿Cómo mejoraría los mecanismos de participación en la causa?

—Nuestra participación en la causa también tuvo consistencia cuando pudimos articularnos como delegados, tener roles estratégicos, hermanados en reuniones constantes con el equipo de la Defensoría, con la Fundación Temas, con la Asesoría, con el padre "Toto"... Toda una articulación que contribuyó y generó —por lo menos, en el cuerpo de delegados— el compromiso fundacional y la certeza de que estábamos haciendo lo correcto, algo con una trascendencia histórica para con el barrio.

—¿Qué momentos recuerda como más importantes de la lucha del barrio afectado a la causa "Mendoza"?

—Los momentos importantes de la lucha y el devenir de estos diez años yo los circunscribo en las dos movilizaciones que tuvimos, que fueron masivas, contundentes y visibilizantes, ya que pudimos interpelar a las autoridades que se escondían... Las hicimos pacíficamente, pero de forma contundente. Después, las Audiencias Públicas en la Corte Suprema que eran acalladas por los mismos integrantes de la Corte, una situación fuera de la razón. Siempre dijimos que somos personas, no cosas, y logramos dejar clara la idea de que éramos parte de la solución y no del problema. Las movilizaciones que le hicimos al gobierno de Macri fueron contundentes.

—¿Qué desafíos tienen en su rol de delegados del camino de sirga en relación con el resto de los vecinos?

—La causa "Mendoza" es algo muy complejo. Es histórica, ha generado jurisprudencia y seguramente el día de mañana se escribirán libros de sociología acerca de esto. Queda claro nuestro rol como delegados, tuvimos que enfrentar un montón de situaciones. En mi caso, ya son más de diez años; hubo un gran aprendizaje social de cómo generar o estructurar una lucha para la defensa de lo colectivo. Fue trabajoso y lo sigue siendo, y no puedo decir si hay un manual porque a nosotros nos costó muchísimo y fuimos dejando compañeros en el camino, pero, por suerte, los beneficios están a la vista, aunque fue arduo y muy dificultoso. Nuestra conformación como delegados, en la mayoría de los casos, fue por asambleas, algunos que tenían la facilidad de saber comunicar los reclamos de la gente, y se pudo ir articulando, pero mayormente fue fruto de que había indolencia entre la mayoría de los vecinos. Entonces, decidimos los que más o menos habíamos empezado a entrever el peligro que todo esto implicaba, el tema del fallo. Empezamos a interactuar y a fortalecernos para poder dar la lucha.

—¿Qué impacto tuvo la lucha colectiva? ¿Qué le aportó el cuerpo de delegados como canal para hacer reclamos?

—El impacto de la lucha colectiva formó el verdadero canal de reclamos por donde se fue canalizando todo el devenir. En ese entonces, ni imaginábamos cómo encararla, pero sí teníamos presente que estaba peligrando nuestra condición en el barrio, un gran impacto. Pudimos estructurarnos para después articular; siempre contamos con la inestimable colaboración de los organismos, las organizaciones sociales y de base, el padre "Toto", un colaborador fundamental. Nos pudimos organizar y generar estrategias para la lucha colectiva.

—¿Qué cambios ve en el barrio desde la primera relocalización de los vecinos que vivían cerca del Riachuelo hasta ahora?

—Veo los cambios que se fueron dando en el barrio, en la primera relocalización, que fue bastante traumática y afectó mayormente a la Manzana 25, que tenía una situación de deterioro, infrahumana, con todas las carencias habidas y por haber, con muchos enfermos con

cáncer, donde más se daba el plomo en sangre. Gracias al asesoramiento de los organismos que estaban a la par nuestra, como el MPD, la AGT y lo que tiene que ver con la salud, los primeros relocalizados fueron los vecinos de la Manzana 25, donde, reitero, la situación de salud era deplorable.

—¿El barrio pudo beneficiarse con la causa "Mendoza"? ¿Los vecinos conocen la causa?

—El impacto mayor se dio entre el grupo de personas que después se convirtieron en delegados, porque, en las primeras asambleas que armamos muchos vecinos descreían, no le daban importancia y había cierta indolencia, pues decían que era una cuestión política y que nunca los iban a sacar de ese lugar... Creo que tomaron conciencia, sobre todo los que después asumimos el compromiso de representar al colectivo.

Colofón

—Por último, y como colofón, quisiera expresar la alegría que siento de saber que la familia que he construido con mi pareja, de algún modo, ha sido reivindicada y tiene de aquí en más la certeza de la dignidad, no porque en otros momentos no la haya tenido, pero sí, por lo menos, saber que en perspectiva van a ver mejorada su calidad de vida y su potencialidad también. Tanto "Tati", mi señora, como yo nos sentimos orgullosos de haberles inculcado valores que tienen que ver con el esfuerzo y la gran dosis de humildad que siempre nos ha caracterizado. Esto lo digo con sano orgullo porque haber construido una familia inmensa y que hoy podamos, de algún modo, estar visibilizados como vecinos genera reivindicaciones, perspectivas y potencialidades que se merecen todos los seres humanos.

“No es solamente un servicio, por decirte así telefónico el que nosotros hacemos. Nuestro rol es fundamental porque ser delegado no es únicamente hablar de las viviendas”

Entrevista a Blasia Ramona Guachiré Alarcón*

Blasia Ramona Guachiré Alarcón es delegada del camino de sirga de la Villa 21-24, inmigrante paraguaya.

—¿Qué cambios ve en el barrio desde la primera relocalización de los vecinos que vivían cerca del Riachuelo hasta ahora?

—Y no hay muchos cambios por decirte así. En realidad, hubo cambios positivos, pero son pocos, muchos son los negativos. Por ejemplo, construyeron aquí una placita en el barrio para tapar. El IVC hizo eso para tapar toda la mierda que está atrás. Porque vinieron a demoler la casa del vecino; el vecino ahora está viviendo en la vivienda y el que quedó sufre con la pared rota un peligro enorme de derrumbe y en esas casas hay que tener muy en cuenta que hay niños chicos, hay ancianos, también hay gente que sufre de alguna discapacidad. Entonces, desde ese lado, por ejemplo, el cambio es positivo por las personas que están viviendo y que tienen una mejor calidad de vida ahora en los edificios. Pero qué pasa con los que nos quedamos y no tenemos agua, no tenemos luz, estamos en plena pandemia y sabés que la única manera de que alguien nos escuche es hacer marchas y en la tele el Presidente te dice todo el día que no salgas, que te quedes en tu casa. Vos te quedas en tu casa, hace un frío bárbaro, no hay luz, sumale la situación económica, que no es la mejor; hay muchas familias que no están trabajando; muchas personas que viven el día a día,

* Entrevista realizada por el Equipo de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 1 del Ministerio Público de Defensa de la CABA, en agosto de 2020.

que no tienen para comer, por decirte así, son las familias que tienen hijos chiquitos, que tienen ancianos con discapacidad, tienen gente de riesgo y sumale lo más indignante: estamos en plena pandemia, pero, en realidad, nunca nos escucharon y ahora tampoco nos están escuchando.

—¿Qué momentos recuerdas como más importantes de la lucha del barrio afectado a la causa "Mendoza"?

—Uno, cuando logramos que los vecinos censados en 2011 pudieran acceder a las viviendas. Dos, la construcción de las viviendas —vos bien sabés lo importante que es el derecho a una vivienda—, y, tres, la entrega de las viviendas, la relocalización de las familias más expuestas.

—¿Qué significó para ustedes la sanción de la Ley N° 5172 que adjudica terrenos cercanos al barrio para que el GCBA construya allí viviendas destinadas a la relocalización?

—La realidad es que significó mucho en el sentido en que escucharon nuestra voz y no solamente la de los delegados, sino también la de los vecinos. Vos sabés, la mayoría son de otros países, son extranjeros, y estar en un país extranjero y no tener una vivienda o no tener un terreno a tu nombre es muy difícil. Entonces, significa que a nivel familiar es muy importante. A nivel de todo lo que sea económico también porque hay muchísimas personas con años de trabajo acá y no tienen ni un pedazo de tierra a su nombre, por decirte así.

—¿Qué desafíos tienen en su rol de delegados del camino de la sirga en relación con el resto de los vecinos?

—Como delegados, por ejemplo, estamos a veces las 24 horas atentos a cualquier necesidad que pueda tener un vecino porque bien sabés que él ve un número de atención que supuestamente trabaja las 24 horas, pero eso es mentira. Hay muchísima necesidad y, en nuestro rol, es fundamental estar siempre al pie del cañón. Y que cuando alguien nos llamaba a las 3 o a las 4 de la mañana —ahora en época de pandemia, obviamente, no salimos— nos calzábamos las zapatillas y nos íbamos a ver qué estaba pasando, cuál era la necesidad del vecino. No es solamente un servicio, por decirte así, telefónico el que nosotros hacemos. Nuestro rol es fundamental en todos los sentidos porque a veces ser delegado no es únicamente hablar de las viviendas, también es ayudar al vecino

que está teniendo problemas de violencia de género, problemas económicos, ya eso conduce al tema alimenticio. Los vecinos te ven como delegado y vos les tenés que solucionar que el agua sea potable. No hay agua: el delegado tiene la culpa; ¡todo es el delegado! Nadie dice el IVC, nadie nombra a ningún otro organismo, y no es por desmerecer, pero tampoco nadie nombra a la Defensoría. Es la delegada, y estás expuesta a amenazas, estás expuesta a gente que viene y te violenta en tu casa. Tuve un caso así, hace poco también otra compañera. Entonces estás siempre expuesta a que algo te pase a vos por los vecinos.

—¿Cómo afecta el paso del tiempo de la causa "Mendoza" en el barrio?

—Afecta muchísimo en el sentido de que cada vez hay más necesidades que antes; por decirte así, hace un año o dos teníamos otras necesidades, ahora sumale lo de esta pandemia. Afecta terriblemente.

—¿Cree que hay que mejorar la participación de los vecinos y delegados en la causa? ¿Cómo?

—Claro que sí; creo que es muy importante mejorar la participación de los vecinos, sobre todo, porque los delegados también somos pocos, pero participamos siempre. No sé cómo contestarte eso porque no encuentro medios, pero hemos llegado hasta a ir a la casa de los vecinos y decirles las cosas, hablarles de sus derechos, pero aun así no reaccionan.

—Sí, ahí quizás le pregunté mal. No quise decir qué tenían que mejorar ustedes, sino el lugar que les da el IVC o el Juzgado a ustedes y a los vecinos. Si ellos podrían mejorar algo...

—Si me preguntás en este sentido, consideró que el IVC podría, por ejemplo, acercarse más a los vecinos y no solamente venir cada vez que va a localizar algo o si necesitan un dato... Deberían, por ejemplo, dar un acompañamiento y estar más unidos con los delegados.

—¿Cómo siente que el Ministerio Público de la Defensa acompañó su reclamo durante estos años?

—Gracias a la Defensoría por estar siempre a favor de nosotros, de los vecinos del camino de sirga.

“Pasa el tiempo, pasan los días y las casas se van deteriorando y, como digo, no podemos meter plata (...) en una casa que se va a demoler. Y la construcción no empieza”

Entrevista a Teresa de Jesús Guerin Báez*

Teresa de Jesús Guerin Báez es delegada del Asentamiento Lamadrid.

—¿Considera que el barrio pudo beneficiarse con la causa “Mendoza”?

—En general, no creo que el barrio se haya beneficiado con la causa. En algunas cosas, sí, porque había vecinos que vivían muy mal, muy hacinados y pudieron conseguir el crédito hipotecario y, gracias a ese crédito, también pudieron comprar sus casas e irse y vivir mejor. También hace un par de años nada más —no desde que empezó la causa, sino hace aproximadamente tres o cuatro años— mejoró bastante el barrio en cuanto al tema de la electricidad, el mantenimiento del barrio, se arreglaron las calles. Hoy tenemos asistencia si se corta la luz, tenemos un lugar donde llamar directamente. Yo lo sé porque vivo desde hace más de 20 años —casi 25 años en el barrio— y, en otros tiempos, no teníamos. Por más que tengo dos medidores de Edesur, me cansaba de llamar y casi nunca venían. Y, gracias a este proceso, hace como tres años que tenemos bastante asistencia. Antes, en la otra gestión, tampoco teníamos, pero hoy sí están trabajando un poco mejor.

* Entrevista realizada por el Equipo de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, en agosto de 2020.

—¿Cree que el barrio conoce la causa "Mendoza"?

—En el barrio, algunos conocen un poco sobre la causa "Mendoza". Algunos leímos un poco la causa, a otros se la explicaron los abogados. Consultamos con la Defensoría, con los abogados que están trabajando con nosotros, los vecinos. Y hay otro grupo de vecinos que todavía no cree que vayamos a ser relocalizados de este lugar. Pero acá estamos y acá seguimos la lucha.

—¿Pudo dar su opinión y participar activamente en la causa? ¿Cree que los vecinos fueron escuchados por la Corte en el Juzgado?

—Sí, siento que en el Juzgado fuimos escuchados. Porque hasta en una de las audiencias que presenciamos, llegamos muy preocupados por el tema del riesgo eléctrico y fue bastante duro el Juzgado con el ENRE, con la gente de Edesur y, a partir de ahí, mejoraron muchísimo los servicios. La verdad me siento muy escuchada por el Juzgado. Muchos servicios mejoraron. Especialmente por el tema de la luz. En otros años, nos quedábamos 20 días sin luz, en pleno invierno o en pleno calor, no teníamos dónde reclamar y hoy esos problemas no los tenemos. Me siento muy escuchada por el Juzgado. Por la Corte Suprema no puedo decir lo mismo, porque si nos hubiera escuchado, los vecinos hoy tendríamos las viviendas construidas y estaríamos todos relocalizados en este momento. Sí, por el Juzgado cuando hacemos los reclamos; principalmente, por el reclamo de riesgo eléctrico.

—¿Considera que su opinión es tenida en cuenta por el Gobierno de la Ciudad, por el IVC? ¿Esto fue siempre así?

—Diría como vecina y como delegada que recién en la gestión de Horacio Larreta fuimos tenidos en cuenta. El jefe de Gobierno bajó al barrio más de dos veces. Se interiorizó de los problemas personalmente y también en una de las visitas prometió la compra de los terrenos en el barrio, dentro del barriode La Boca. Hoy contamos con tres terrenos con los proyectos de vivienda totalmente aprobados por los vecinos. En esta gestión de Horacio Larreta, sí fuimos escuchados y también a partir de esta gestión mejoró la situación; muchísimas cosas mejoraron en el barrio. Desde esta gestión, se viene trabajando un poco mejor, se consiguieron bastantes cosas y hoy estamos mejor.

—¿Cómo mejoraría los mecanismos de participación en la causa?

—La participación en la causa es una activa participación tanto de los vecinos como de los delegados. Y también están siempre presentes la Defensoría, los abogados. En eso yo también estoy como vecina, como delegada. No puedo decir nada de la Defensoría. Hoy entiendo más la causa; en otro momento, no entendía nada. Decía que eran culpables los abogados, era enfrentarme con ellos en todo momento, pero hoy entiendo la causa. Hoy los abogados, la Defensoría están muy presentes en el barrio, tanto en la causa "Mendoza" como en las causas personales de cada uno de los vecinos. En lo personal, siempre fui muy asistida por los abogados, orientada por los abogados y también siempre sentí la ayuda tanto de los funcionarios del IVC como de la Defensoría.

—¿Qué momentos recuerda como más importantes de la lucha del barrio afectado a la causa "Mendoza"?

—Para mí, el momento más importante para el barrio fue el momento en el que bajó el jefe de Gobierno y anunció que se estaban buscando terrenos en el barrio de La Boca. Ese fue un momento inolvidable porque nosotros no sabíamos a dónde nos iban a mandar. Por eso fue un momento para mí muy importante y ni qué decir cuando se anunció la compra de los terrenos dentro del barrio de La Boca. Fueron momentos muy hermosos e inolvidables. ¡La aprobación de los proyectos de vivienda: porque cada metro, cada departamento, cada terraza, cada balcón fueron diseñados a gusto de los vecinos! Fueron momentos muy lindos, muy importantes. Ojalá que puedan empezar a construir esas viviendas.

—¿Qué desafíos tienen en su rol de delegados del camino de sirga en relación con el resto de los vecinos?

—Como delegada muchas veces hay que dejar de ir a trabajar, dejar de ganarse esos *mangos*. En mi caso, trabajo en una casa de familia, trabajo por hora y, a veces, cuando hay reuniones tengo que faltar a mi trabajo, pedir permiso, porque se trata de la vivienda, lo más digno que puede tener un ser humano. Entonces siempre estoy dejando de lado las cosas particulares para estar frente a situaciones, reuniones, para saber qué está pasando, para informar a los vecinos. El tema de

ser delegado es una gran responsabilidad si uno lo toma seriamente. Porque hay algunos que dicen ser delegados, pero nunca están participando. Pero por mi modo de pensar y por cómo actúo, lo tomo mucha responsabilidad. Porque no se trata solo de mi vivienda, sino de la de todos los vecinos y es una gran responsabilidad tanto para los delegados como para la Defensoría, los abogados, y estamos siempre en la lucha.

—En su opinión, ¿cuáles son los problemas que afectan al barrio relacionados con el paso del tiempo en la causa “Mendoza”?

—Muchos vecinos, y también yo, nos sentimos muy afectados porque hoy no podemos poner plata dentro de nuestras casas y se están deteriorando. También la Autopista está dañando muchas casas, principalmente la mía. Y, como digo, desde 2014 hasta hoy pasaron seis años y con el paso del tiempo se van deteriorando las casas y uno no tiene ganas de invertir en una casa que mañana se va a demoler. Pasa el tiempo, pasan los días y las casas se van deteriorando y no podemos meter plata —el material es caro y la mano de obra también— en una casa que se va a demoler. Y la construcción no empieza. La verdad eso es muy fuerte y eso es lo que nos está pasando acá, en el Asentamiento Lamadrid.

—¿Cuál cree que ha sido el rol de la Defensoría durante estos años?

—La verdad fue muy importante. Muchas cosas no se hubieran podido hacer sin los abogados. Nos acompañaron tanto en la causa como en cada problema particular de los vecinos, siempre estuvieron presentes. Y en el problema que presentaba un vecino, gracias a ellos, también nos orientaron sobre qué puerta ir a tocar. Los abogados que hoy están trabajando con los vecinos acá, en el Asentamiento Lamadrid, son, la verdad, muy importantes para nosotros.

“No me canso de pensar que el ser humano se merece lo que peleamos siempre como cuerpo de delegados: una vivienda digna”

Entrevista a Jorge Zabala*

Jorge Zabala es delegado del camino de sirga de la Villa 21-24.

—¿Qué impacto tuvo la causa “Mendoza” en su vida?

—El impacto en mi vida del proceso de la causa “Mendoza” fue grande. De ser un vecino más de aquellos que vivían a la orilla del Riachuelo, que se levantaba a las 6 de la mañana para salir a trabajar y volvía a las 9 de la noche, pasé a ser un vecino al que venían a visitar y a preguntarle cosas, que tampoco estaba muy informado porque recién comenzaba para nosotros, para muchos, la causa “Mendoza”. Y al ser un vecino elegido por los de su alrededor para colaborar y para ser intercesor entre el vecino y el personal de la causa “Mendoza” (representantes del IVC y ACUMAR y los defensores, quienes estuvieron cerca desde el principio) fue grande el cambio en mi vida, fue grande.

* Entrevista realizada por el Equipo de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, en agosto de 2020.

—¿Qué cambios ve en el barrio desde la primera relocalización de los vecinos que vivían cerca del Riachuelo hasta ahora?

—El cambio es grande. Grande porque había muchos problemas. Todos los vecinos teníamos el propósito de vivir mejor y los que estaban ubicados más a la orilla del Riachuelo tenían el grave problema de no poder salir los días de lluvia, de tormenta, y todo eso era una gran complicación, no solamente para los que estaban sufriendo las consecuencias directas. Entonces decidieron, desesperados, en el momento en el que se dieron las primeras viviendas en el Barrio Mujica, aceptarlas. Recibieron lo que les dieron, pero no sabían mucho —y nosotros tampoco como cuerpo de delegados— en qué consistían. Esos departamentos en muy poco tiempo se fueron "desgranando" y fue muy ardua la lucha, lucha que actualmente se está llevando a cabo para poder poner en orden esas viviendas.

—¿Qué impacto tuvo la lucha colectiva? ¿Qué le aportó el cuerpo de delegados como canal para hacer reclamos?

—El impacto colectivo que tuvimos fue grande, porque el IVC nunca tuvo la predisposición de hacer algo conforme a lo que el grupo de delegados, representando a los vecinos, pedía: desde el lugar donde edificar los departamentos hasta los materiales con los que se debía edificar correctamente la vivienda. El IVC no quería acceder a esas peticiones. Pero, gracias a Dios, con el apoyo de la Defensoría, todo lo que se hacía eran peticiones legales, las cuales le costaba más al IVC rechazar. Y ese fue el apoyo que les dábamos a nuestros vecinos cuando pedían información sobre cómo iba la causa, el proceso de los edificios y a dónde iban a ir a vivir ellos.

—¿Qué desafíos tienen en su rol de delegados del camino de sirga en relación con el resto de los vecinos?

—Es muy importante el cuerpo de delegados en lo que concierne al camino de sirga por la relación que tiene con el IVC, al poder exigirle nuestros derechos legalmente, por intermedio de la Defensoría y de la Fundación Tema. Como el pedido de participar de la mesa de trabajo fue una ardua lucha para que nos concedieran ese gran privilegio, eso marcó la diferencia. Hoy, el IVC tiene que aceptar al cuerpo de delegados como tal, y estar así en acuerdo o en desacuerdo. Algo que nunca

pasa, el estar de acuerdo, porque el IVC se caracteriza por sus promesas incumplidas. Hecho que actualmente está sucediendo. Promesas que no se cumplen, el tiempo pasa y cada vez se pone más difícil todo, porque en cada cambio de actores políticos en el IVC quieren cambiar las historias y quieren cambiar las promesas que no cumplen.

—¿El barrio pudo beneficiarse con la causa "Mendoza"? ¿El barrio conoce la causa?

—Sí, pienso que el barrio se benefició mucho porque, mal o bien, ya se cambió de lugar. Se salió de la orilla del Riachuelo y aquellos niños que estaban enfermos con plomo en su sangre hoy están tratándose, pero ya no a la orilla del Riachuelo, sino alejados de este gran problema. El cambio para el barrio fue también muy grande, porque de ver casitas que se estaban por caer al Riachuelo a ver una calle asfaltada es mucha la diferencia para el que se fue y para el que se quedó también. Pero eso no quiere decir que, porque se haya trasladado a unos cuantos vecinos y se haya hecho una calle, no hay más problemas. Hay problemas y muchos, con lo cual todavía hay mucho por lo que pelear.

—¿Qué momentos recuerda como más importantes de la lucha del barrio afectado a la causa "Mendoza"?

—El momento que más recuerdo en la causa "Mendoza" fue la lucha que tuvo el cuerpo de delegados para poder llegar a la Suprema Corte de Justicia, para que el IVC nos respetara como cuerpo de delegados que exigía la vivienda cerca del lugar en el cual estábamos viviendo, en la villa 21-24. El IVC no quería entender que se podía hacer, poniendo la excusa de que no había lugares ni tierras cerca de donde estábamos viviendo para edificar nuestras casas. Pero sí había un espacio. El cuerpo de delegados se encargó, con ayuda de la Defensoría y de la Fundación Tema, de encontrar el lugar y ponérselo sobre la mesa para que vieran que, si había voluntad, se podía hacer. Para eso se tuvo que llegar hasta la Suprema Corte, para poder tener más autoridad y más fuerza, para que el IVC hiciera lo que realmente tendría que haber hecho sin tantos inconvenientes.

—¿Pudo participar activamente en la causa judicial?

—Sí, pienso que pude participar activamente porque fuimos un cuerpo de delegados muy unido, y, en ese momento, yo no estaba sufriendo las enfermedades que tuve. Entonces podía estar más presente y activamente junto a mis compañeros.

—¿Qué significó para ustedes la sanción de la Ley N° 5172 que adjudica terrenos cercanos al barrio para que el GCBA construya allí viviendas destinadas a la relocalización?

—Para el barrio, la sanción de la ley de los terrenos fue muy beneficiosa. Porque no es lo mismo mudar a nuestros hijos a la provincia a que sigan alrededor de donde se han criado, con los mismos compañeritos del colegio, con sus padres llevándolos a la misma sala en la que fueron atendidos desde su nacimiento. Eso fue una victoria muy grande para el cuerpo de delegados y un beneficio muy grande para todos los vecinos.

—¿Cómo afecta el paso del tiempo sin que se hayan realizado las mudanzas pendientes?

—La experiencia sufrida en la mudanza de mi departamento fue una gran desilusión, porque vi que había muchas cosas que no habían cambiado, como al principio. Todo fue a las corridas, todo apurado, sin tener consideración por el sacrificio que tiene que hacer una persona para poder tener lo poco o mucho de que dispone en su hogar. La desilusión de encontrarse que de lo que se hablaba antes de entregarse el departamento no se cumplía al momento de recibirlo. Ponían una lamparita, porque no había ninguna y te decían: "Así prenden todas", y prendía solamente esa que te habían puesto. Te abrían la canilla y te decían: "Acá sale agua, ¿ven que está bien?, pero por abajo de la mesada estaba perdiendo. Entraban a un dormitorio, te levantaban una cortina y decían: "Sí, están andando todas, cosa que no era así. Esas desilusiones me llevé, porque fui uno de aquellos que pelearon mucho tiempo por esas cosas, mientras tanto el IVC no hacía nada por mejorar. Se luchó por los edificios, que fueran como debían ser, de columnas, de ladrillos... Pero siempre tuvieron falencias. En la actualidad, no terminan de arreglar las cosas. Principalmente, algo que es fundamental para nosotros, aquellos que no tenemos un trabajo fijo (es mi caso, que vivo de una pensión),

es no tener la seguridad de que el gas que pago es lo que realmente tengo que pagar. Y la luz que pago no es la que realmente tengo que pagar. Que una cloaca de un departamento nuevo, que todavía no hace un año que se está habitando, ya se esté tapando. Todas esas falencias tiene el Gobierno y la falta de responsabilidad para con nosotros. No me canso de pensar que el ser humano se merece lo que peleamos siempre como cuerpo de delegados: una vivienda digna. Y esto no es digno porque hay que pagarlo, esto no es digno porque el pueblo no se merece ser engañado. Y veo que todavía, a pesar del tiempo, no tenemos un verdadero acompañamiento. Le echamos la culpa al IVC porque es el que da la cara, pero sabemos que atrás de ellos el Gobierno es el responsable. Tenemos mucho que criticarle al Gobierno por la vivienda que nos dio.

—¿Cómo lo acompañó la Defensoría en sus reclamos durante estos años?

—Siento que la Defensoría, mediante todos sus integrantes, nos ha acompañado con una responsabilidad muy grande, apoyándonos y aconsejándonos, principalmente a mí. Agradeceré siempre el haber conocido a estas personas que jugaron en mi vida personal un papel muy importante. Porque, a pesar de las enfermedades que he tenido, ellos estuvieron acompañándome. No solo como delegado, sino que también me acompañaron como persona, que es lo que más me interesa. Son personas de palabra, son personas con una meta, más allá del cargo que se tenga. Por eso no voy a dar nombres de ninguno de los integrantes de la Defensoría de La Boca, sino solamente puedo decir gracias. Muchas gracias por lo que han hecho, por lo que hacen y por lo que harán, a mi favor y a favor de todos los compañeros delegados, como de todos los vecinos de la Villa 21. Quiera Dios ayudarlos a seguir con ese mismo amor por el ser humano.

“Hace falta que vengan al barrio, que se sienten, que miren, que hablen, que planifiquen. (...) Hay presupuesto para esto, supuestamente...”

Entrevista a Mirna Lucía Cáceres*

Mirna Lucía Cáceres es delegada del Barrio Magaldi.

—¿Qué cambió en el barrio desde la primera relocalización de los vecinos que vivían cerca del Riachuelo hasta ahora?

—Nada. No hubo grandes cambios. La infraestructura de las viviendas sigue igual. Ante la falta de red cloacal —lo que existe es provisorio o precario—, en este barrio, hay pozos ciegos. El agua potable y la energía eléctrica también son provisorias, la instalación de gas directamente no está hecha. No hay ningún cambio habitacional por parte del IVC. No hubo ni reparaciones ni refacciones ni mejoras. Y las que hubo, desde las relocalizaciones, fueron realizadas por los vecinos. A partir de 2015, los cambios que hizo el IVC en el barrio fueron en la red vial (o sea, el acceso mejorado), el asfalto, la recuperación de espacios públicos de 25 a 30 metros a partir del Riachuelo, la apertura de calle, la limpieza de los márgenes del Riachuelo y la recolección de residuos. Después, en infraestructura, nada. Absolutamente nada.

* Entrevista realizada por el Equipo de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, en agosto de 2020.

—¿Qué momentos recuerda como más importantes en la lucha del barrio afectado a la causa "Mendoza"?

—El barrio siempre luchó. Este barrio tiene una historia de enorme lucha. Desde 2001, cuando nos mudamos acá, hicimos un acuerdo precario y prendario con el IVC para ocupar este lugar. Ustedes deben tener los datos de eso, nos trajeron dos medidores por un tiempo... (no me acuerdo si fueron dos o tres años), y estuvimos pagando la luz y pagando todo, pero después se hizo imposible porque había mucha gente en la ribera del Riachuelo, gente que ya se fue, y esa gente usaba nuestra luz... Bueno, se complicó y lo dejamos de pagar porque era insostenible. Pero, para mí, lo más importante de la causa "Mendoza" es que la ley reconoció que vivir a la orilla del Riachuelo era insalubre. O sea, cuando se ganó la causa en realidad. Quedó claro que vivimos en riesgo ambiental los que estamos acá. Y que se dictó sentencia sobre el plan de saneamiento a partir de la demanda. También la relocalización de las familias afectadas. Eso, a partir de la lucha, digamos. Eso, para mí, es lo más importante.

—¿Cuáles fueron los momentos más importantes en relación con la lucha por la reurbanización? ¿Tuvo algún significado la sanción de la ley de urbanización, Ley N° 5486, para el barrio?

—Obviamente, cuando la lucha tuvo un acompañamiento legal, todo cambió. Sí la Ley N°5486 fue fundamental para nosotros. De ahí parte todo. Antes era un "no sabemos", mucha inseguridad, nos quedamos, nos vamos... Cuando se sancionó esa ley de urbanización, para el barrio, fue clave. Un momento importante, tanto la relocalización de las familias afectadas como la ley de urbanización del barrio.

—¿El barrio pudo beneficiarse con la causa "Mendoza"? ¿Tuvo la oportunidad de participar activamente en la causa?

—Claro que el barrio pudo beneficiarse con la causa "Mendoza", porque se hizo ley. Al hacerse la ley, esta supuestamente se tiene que cumplir. Hasta ahora no se cumplió, pero se tiene que cumplir. Sí, el barrio se benefició totalmente con la ley de urbanización. No tuvimos la oportunidad de participar activamente de la causa, el barrio nunca pudo participar activamente, porque lo que nosotros hacemos cuando ellos nos citan es ir y escuchar lo que nos dicen, pero ellos no escuchan nuestras necesidades, no escuchan que pasa el tiempo,

que hay desgloses familiares, que la gente va creciendo, los chicos necesitan su vivienda. No, nunca hubo una posibilidad de participar con ellos. Ellos hacen lo que quieren y se manejan con el tiempo de ellos, no con el tiempo de las necesidades del barrio y de la gente. Eso nunca pasó.

Muchas veces, cuando nosotros íbamos a pedir por el barrio —por que este barrio tiene 20 años de historia— y yo no entendía, a veces, nos trataban mal y nos decían: "Porque ustedes fueron a usurpar..." Entonces, cuando alguien me decía: "Nadie te obligó a vivir en un lugar así", al principio me sentía mal, pero después sí me di cuenta, entonces, ahora les contesto que sí, que fui obligada por la pobreza, por la necesidad, por la falta de trabajo, por la falta de recursos económicos. No fue gratis, nunca fue gratis vivir en un lugar usurpado, porque vos no tenés luz, no tenés agua, vivís con ansiedad, con estrés, te produce depresión, crisis de salud mental, hubo gente que falleció, te altera todas las emociones, tenés tristeza, angustia... Te dicen: "Vivís gratis", es decir, que no pagás luz y no pagás agua, pero es muy caro lo que pagamos, pagamos con la salud. Y eso no es gratis. Pagar con tu vida, con la salud, por una vivienda digna nunca fue gratis. Obviamente, que no por eso uno va a salir a robar por la pobreza o por la falta de trabajo, claro que no. La gente que vino a vivir acá quería una casa, un hogar, establecerse. No quería otra cosa.

—¿Qué se puede mejorar en el proceso en cuanto a la participación y duración del proceso? ¿Cómo cree que se puede avanzar en el proceso de urbanización? ¿Qué haría falta?

—Participación activa de los vecinos. Pero con respeto, venir y trabajar. No con un lápiz en la mano sin hacer nada. Y la duración tiene que ser un mínimo de dos a cuatro años. El vecino tiene que saber el tiempo en el que le van a hacer su vivienda, no al aire. Esto es muy estresante, el no saber cuándo vas a tener tu vivienda como corresponde. Es muy humillante y estresante. Es muy doloroso porque no podés organizar tu salud mental; imagínense que juegan con la salud mental de la gente del barrio que necesita su vivienda. Esto es salud, no solamente vivienda. La participación del vecino, que es el necesitado, tiene que ser activa. Tienen que venir, sentarse con él, planificar y administrar, hacer una gestión de trabajo responsable, no así como "qué me importa y vamos viendo".

Se puede avanzar con la participación activa de los vecinos, con el barrio completo, con una mesa de trabajo que realmente sirva. No que vamos los vecinos, nos sentamos y nos dicen lo que ellos quieren. Hace falta que vengan al barrio, que se sienten, que

miren, que hablen, que planifiquen. Y que pongan un tiempo: dos años, tres años. Que planifiquen de verdad, hay presupuesto para esto supuestamente...

—¿Cómo acompañó el Ministerio Público de la Defensa su reclamo durante estos años?

—Para mí, es una herramienta de comunicación legal, es la única herramienta de comunicación legal que tenemos. Me da tranquilidad porque es una herramienta para mí. Personalmente estoy muy agradecida con el MPD porque no tenemos cómo defendernos de otra forma ante las necesidades del barrio.

“El paso del tiempo nos está afectando porque las casas se están deteriorando cada vez más y todos sabemos que, en algún momento, va a existir la relocalización y va a pasar la topadora”

Entrevista a Lidia Isabel Robledo*

Lidia Isabel Robledo es vecina de la Villa 21-24

—¿Qué cambió en el barrio y en sus casas desde la primera relocalización de los vecinos que vivían cerca del Riachuelo hasta ahora?

—Se extraña a los vecinos. La mayoría no eran desconocidos. Pero, a su vez, me causa tranquilidad saber que ya están viviendo en un lugar donde se sienten más cómodos, en un lugar un poco más digno. Porque la gran mayoría vivía en forma muy precaria. En cuanto al lugar que se logró liberar, se nota mucho más lindo, más agradable a la vista. Se puede ver el río y caminar por ese sector. Después, la sensación de cuando se demolieron las casas fue una sensación extraña porque eran casas donde había vivido gente durante muchísimos años.

—¿Qué momentos recuerda como más importantes en la lucha del barrio afectado a la causa "Mendoza"?

—El momento que recuerdo como más importante de la lucha fue la parte de los delegados. Yo no participé mucho, pero lo poco que

* Entrevista realizada por el Equipo de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, en agosto de 2020.

pude hacer fue acompañarlos cuando iban a hacer los pedidos... Eso, el recuerdo de la lucha de ellos, de la resistencia, del querer que se los escuche y defender siempre el derecho del vecino y tener siempre en cuenta que, más allá de que cada uno de ellos estaba afectado por la relocalización, la lucha era para todos. No era solamente algo personal, sino que siempre se pensó en el vecino. Ese recuerdo tengo. El de los delegados yendo a reclamar por todos los vecinos por igual.

—¿Qué significó para ustedes la sanción de la Ley N° 5172 que adjudica terrenos cercanos al barrio para que el GCBA construya allí las viviendas destinadas a la relocalización?

—Con respecto a la sanción de la ley por la que adjudicaron los terrenos, me pareció genial. Fue algo muy difícil. La gran mayoría —cuando se planteó en su momento en dónde el Gobierno de la Ciudad quería, pretendía, o el IVC pretendía hacer las viviendas—, más que nada querían alejarnos del lugar donde desarrollamos nuestra vida cotidiana. Pero, gracias a los delegados, a la Defensoría y a la Fundación —que se unieron para la lucha, para reclamar los derechos—, en su gran mayoría, fueron terrenos conseguidos por ellos mismos. Los terrenos fueron encontrados de alguna manera por los mismos delegados, la Defensoría y todos ellos. Porque si era por el IVC, nos iban a alejar mucho y era una gran preocupación para todos los vecinos.

—¿El barrio pudo beneficiarse con la causa "Mendoza", pudo participar activamente en la causa judicial?

—Sí, el barrio se pudo beneficiar con la causa "Mendoza". Se benefició bastante porque se consiguió que, de alguna manera, muchos de los vecinos que vivían en forma muy precaria vivan ahora dignamente. Ahora, respecto de la causa, son pocos, muy pocos los que están empapados con eso. No muchos saben. Saben el tema de la vivienda y todo eso, pero no conocen mucho la lucha de cómo se logró.

—¿Cómo afecta el paso del tiempo sin que se hayan realizado las mudanzas pendientes?

—El paso del tiempo nos está afectando porque las casas se están deteriorando cada vez más y todos sabemos que, en algún momento, va a existir la relocalización y va a pasar la topadora. Todos los vecinos

se preguntan: "¿Será que puedo arreglar acá o modificar acá?", pero, a su vez, piensan: "Si invierto, es plata tirada". Pasa con un montón de vecinos que a veces me preguntan qué hacer, y a mí me parece una picardía seguir invirtiendo en un lugar en el que después va a pasar la topadora. Pero sí, el paso del tiempo, esta demora que existe, está afectando a la mayoría de las casas.

—¿Cómo mejoraría los mecanismos de participación en la causa?

—Hay que mejorar los canales de participación del vecino y de los delegados especialmente. Yo siento que, de alguna manera, si bien ellos están siempre al pie del cañón reclamando y exigiendo derechos, siempre están tratando de evitar que participen desde el Gobierno. Pero ellos no bajan los brazos, son grandes luchadores. Más allá de los delegados, que son los que pisan fuerte (porque yo participo, pero no tengo mucho carácter, soy algo sumisa y no tengo ese poder de enfrentamiento que tienen muchos). Esos delegados, a pesar de que ya están mudados a sus viviendas nuevas, aun así siguen con la lucha y acompañando. O sea, no lo hicieron desde un principio para su propio bienestar, sino siempre pensando en el otro.

— ¿Cómo la acompañó la Defensoría en sus reclamos durante estos años?

—Siempre me sentí muy acompañada por la Defensoría. Siempre estuvieron presentes en cada reclamo de los vecinos, siempre fueron muy participativos en todo, siempre han escuchado a todos, siempre han defendido nuestros derechos. Nunca sentí que, en algún momento, nos abandonaran, todo lo contrario. Creo que la participación de la Defensoría y de la Fundación Temas fueron dos canales que han ayudado muchísimo a que todo se logre. Así que sí, pienso que fue un acompañamiento muy, muy bueno en todos estos años y lo sigue siendo aún hoy. No solo con el tema de la vivienda, sino también con muchas otras problemáticas que tiene el barrio.

Por último, quería agregar que lamento mucho ya no poder contar con Agustín Territoriale, integrante de la Defensoría que durante estos años fue un gran colaborador y activista en todo lo que cada uno de los vecinos ha necesitado. Él, junto con su equipo, logró resolver muchas problemáticas del barrio durante este tiempo. También quiero resaltar el acompañamiento de la Fundación Temas en todo este proceso y, por supuesto, el cuerpo de delegados. ¡Incansables! Dignos de admiración. Muchas gracias a todos ellos.

“El otro momento, la otra lucha significativa, fue en conjunto con otros barrios. Fue cuando nos fuimos al centro, al juzgado. Estábamos todos los referentes de la villa y eso hizo que pudiéramos compartir entre todos la experiencia. También haciendo catarsis entre nosotros”

Entrevista a Estanislao Germán Canchi*

Estanislao Germán Canchi es delegado de los vecinos del barrio El Pueblito.

—¿Qué cambió en el barrio y en sus casas desde la primera relocalización de los vecinos que vivían cerca del Riachuelo hasta ahora?

—La verdad, cambios significativos desde la primera relocalización no hubo. Por iniciativa propia de los vecinos mejoró el tema de la energía eléctrica. Después, no hubo otros cambios.

—¿Qué momentos recuerda como más importantes en la lucha del barrio afectado a la causa "Mendoza"?

—Hubo dos momentos muy importantes. Uno, cuando el barrio se fue al Instituto de Vivienda de la Ciudad a reclamar la falta de presencia del Instituto y simplemente nos trajimos la reparación o mejora

* Entrevista realizada por el Equipo de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, en agosto de 2020.

de un trámite de caños cloacales del lote 15. Eso respecto al tema de mejoras, lo que tiene que ver con cierta urbanización o *el mientras tanto para la urbanización* de El Pueblito. El otro momento, la otra lucha significativa, fue junto con otros barrios. Fue cuando nos fuimos al centro, al juzgado. Estábamos todos los referentes de la villa y eso hizo que pudiéramos compartir entre todos la experiencia. También haciendo catarsis entre nosotros. Fue darnos cuenta de que la situación de la causa "Mendoza" era igual en todos los barrios.

—¿El barrio pudo beneficiarse con la causa "Mendoza", pudo participar activamente en la causa judicial?

—El barrio se benefició por la relocalización, porque se fue una parte. Una mitad se mudó y descongestionó toda la situación cloacal, de consumos eléctricos, la situación de aglomeración. Descongestionó bastante. Y a causa de esa relocalización se ganó un espacio verde muy lindo, muy importante para los que quedaron en el barrio. Siguiendo con esta pregunta, la verdad es que yo siento que el barrio no tuvo oportunidad de participar activamente en la causa. Es lamentable, porque yo creo que tanto este barrio como otros tienen y tenían buenas ideas, cada uno sobre su lugar. No hubo oportunidad para trabajar en forma activa. Siempre fuimos avisados, siempre fuimos informados de lo que va a suceder. Pero nunca fuimos llamados a participar.

—¿Qué cree que hay que mejorar en el proceso en cuanto a la participación y la duración del mismo?

—Creo que para mejorar este proceso se necesita armar efectivamente la mesa de trabajo. Una mesa de trabajo en la que el vecino tenga una participación activa, en la que pueda exponer lo que quiere en su barrio, qué es lo que quiere, qué es lo que pretende. Siempre digo lo mismo: con poco se puede hacer mucho. Sería muy bueno que tengamos una participación más activa en la mesa de trabajo. Que exista de verdad la mesa y que en cada mesa de trabajo se pueda trabajar efectivamente, avanzar efectivamente, mínimamente y que no se trabe en ninguna burocracia de ninguna institución, ya sea el IVC o ACUMAR.

—¿Cómo cree que se puede avanzar en el proceso de urbanización? ¿Qué haría falta?

—Lo que hace falta son propuestas. Que el IVC y ACUMAR vengan a buscar propuestas, que hagan propuestas, que se hagan presentes en el barrio. Porque hay abandono.

Que sean responsables, que hagan valer ciertos derechos. Porque acá en el barrio no hay derechos. No se respetan los derechos de nadie. Acá en el barrio todo es a la fuerza y los derechos no son respetados, lamentablemente. Ese es el problema. Y creo que deberían estar presentes y encaminando con los delegados, con los vecinos las soluciones o las propuestas que aparezcan. Y mínimamente manifestar esos avances, esos pequeños avances para llegar a la urbanización del barrio.

En el caso de El Pueblito, no hace falta mucho, sin embargo, lo vemos tan lejos. Se trata de media cuadra y no se pudo urbanizar media cuadra.

—¿Cómo cree que el Ministerio Público de la Defensa de la CABA acompañó su reclamo durante estos años?

—Mi percepción personal es que siempre estuvieron, siempre acompañaron. Lamentablemente respecto al barrio nunca llegamos a una lucha colectiva fuerte para cumplir el tema de la urbanización. Nunca llegamos a un acuerdo.

Entiendo que es difícil, que es complicado. Por situaciones de descrimimiento de los vecinos, es difícil hacer reuniones respecto de estos temas. Los vecinos no creen, no concurren o ya están cansados. Entonces nunca se pudo llegar a hacer un trabajo en conjunto para que haya una puja y poder cumplir con todas las situaciones de urbanización. Nunca se trazó una meta, un objetivo. Me parece que lo ideal es llegar a metas, ya sean mínimas, pero avanzar hacia ellas. Si bien en lo general se avanzó con el cumplimiento de la ley respecto de la expropiación y demás, ahí quedó. Y eso pasó hace tres o cuatro años. Esta es la impresión que tengo: siento cansancio y que no hay metas. Por parte de los vecinos, por comentarios, sé que hay mucho descrimiento. También hay mucha desinformación. El vecino cree, piensa, que nadie hace nada y mete a todos los organismos en la misma bolsa. O sea, si nadie hace nada, es por el IVC. Pero por ahí, por desconocimiento, no sabe quiénes son los de la Defensoría y para qué están. O capaz piensan que la Defensoría son el IVC o que la Defensoría debería dar soluciones del IVC. Todo esto va sumando a un cansancio general. Entonces, si bien el acompañamiento está, las tareas o problemas de vieja data no se han resuelto hasta ahora. Hubo paliativos, como, soluciones tipo cloacas que se destapan; temas de agua que se hablan, que está AySA, pero que después no; siempre está el IVC de por medio y ahí es donde

falta esa presión suficiente para poder cumplir con la urbanización. Yo creo que nos quedamos solos los vecinos y la Defensoría. Entonces falta algo más. Ese algo, esa palanca, por más mínima que sea podría llegar a abrir soluciones, que, en la sumatoria, que en un año o en años sumarían e irían resolviendo los temas.

Colofón

Quiero agregar que, en estos tiempos, uno se siente como vecino de El Pueblito, como vecino de una villa, que es villa. Y que como villa hasta el día de hoy no dejó de ser una zona roja. No dejó de ser villa. Actualmente, cuando a los vecinos se les pregunta dónde viven, dan una dirección que es Río Cuarto 4880, casa 1, 2, 3 hasta la veintipico, hasta la treinta, hasta la cuarenta. Y no tienen un domicilio real.

Es marginación lo que uno siente. Marginación en todo sentido. Porque cuando uno llama a la policía, sos de la villa. Cuando uno quiere un servicio, sos de la villa. Cuando uno quiere trabajar y dar direcciones, sos de la villa. Sos de una villa. Si llamás a Edesur, sos de una villa, no tenés a quién quejarte, a quién manifestar tu problema. Si llamás a AySA, sos de la villa.

Entonces, siempre está la marginación. Y la marginación crece. Como crece en la familia, crecen situaciones en el barrio que no deberían pasar, pero pasan, y uno no es quién para decir que eso no está bien. Todo el mundo sabe que hay cosas que están mal y acá se dejan hacer. Entonces, hay abandono, hay marginación. Y también hay responsables, pero no están esos responsables.

Por eso creo, como les dije a muchos responsables de los barrios, de la Ciudad, que nosotros, como vecinos, queremos ser integrantes del barrio de Nueva Pompeya.

Como ya dije, la relocalización de parte de familias de este lugar dio lugar a un espacio verde, que hoy en día lo está usando gente de este barrio, de la villa, pero también gente de afuera, que viene a correr, a esparcirse, y nosotros estamos contentos de que esta gente venga, que este barrio integre. Pero, al mismo tiempo, nos sentimos tristes porque no dejamos de ser una villa, no dejamos de ser, en el adentro, marginados. Este barrio tiene muchas ganas de crecer, de integrar, de ayudar a otros vecinos, de ayudar a los jóvenes que caen en la droga, de ayudar a los más chicos a estudiar. Pero no nos dan herramientas. No nos dan nada. Esa es la tristeza de este barrio, en el adentro, de la villa de El Pueblito, en el adentro. Porque después, como toda villa, por fuera sigue siendo la misma. Las casas sin terminar. Por suerte se pudo acomodar algo, se pudo arreglar algo, se pudo mantener algo. Pero solos no se puede. Y siguen sucediendo cosas como para que todo retroceda. Y es muy triste que siga creciendo la marginación.

“Soy consciente de que hubo muchos inconvenientes, pero personalmente sé que yo tengo que esperar porque me quiero quedar en el barrio y quiero mi fuente de trabajo...”

Entrevista a Néstor Núñez*

Néstor Núñez es delegado del camino de sirga de la Villa 21-24

—¿Cómo lo acompañó la Defensoría en sus reclamos durante estos años?

—La Defensoría es uno de los organismos que más respeté siempre porque me enseñó sobre la burocracia: a mandar papeles, a esperar, a respetar los tiempos y a que todo tiene su camino (“esto va acá, esto allá, esto más allá”). Me enseñó un montón. Y a mí me acompañó mucho. Hasta ahora me sigue acompañando y le agradezco un montón en lo privado, en lo personal, en todo, siempre. Estoy muy agradecido con esa gente porque yo tuve muchos problemas, muchos problemas, y ellos lo saben.

* Entrevista realizada por el Equipo de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, en agosto de 2020.

—¿Qué impacto tuvo la lucha colectiva? ¿Qué le aportó el cuerpo de delegados como canal para hacer reclamos?

—El cuerpo de delegados dentro de todo fue muy bueno porque ustedes saben mejor que yo que tuve muchas idas y venidas, muchos

problemas, pero, al fin y al cabo, se cumplió la meta de relocalizar a las personas para que estén mejor. Ese fue el objetivo y salió bien. Creo que salió muy bien a pesar de todos los inconvenientes.

—¿El barrio pudo beneficiarse con la causa "Mendoza"? ¿El barrio conoce la causa "Mendoza"?

—Hubo muchos beneficios a partir de la causa "Mendoza": desagote de calles, el parquecito, el Riachuelo mejorado... Por eso ahora, mucha gente que nunca participó quiere meterse.

—¿Considera que pudo participar activamente en la causa judicial?

—Sí, siempre participé, siempre, siempre. Iba a todas las reuniones, iba a todos lados, a las marchas, porque los vecinos confiaban mucho en mí y nunca le fallé a ninguno. Hasta ahora voy a Madero, a Pepirí, y todos los vecinos me reciben bien, todos me conocen.

—¿Cómo mejoraría los mecanismos de participación en la causa?

—Yo mejoraría este sistema dándole a quien le corresponde y haciendo respetar la ley, no a la gente que se avivó, porque hubo muchos vivos y, lamentablemente, se les tuvo que dar porque se metieron. Lo que corresponda: al que le favoreció, le favoreció y listo. No a los vivos.

—¿Qué momentos recuerda como más importantes en la lucha del barrio afectado a la causa "Mendoza"?

—Lo mejor de todo fue la primera mudanza, fue todo por primera vez y la gente estaba muy contenta. Hicimos una cadena y ahí se enganchó la gente, y hasta ahora la gente está enganchada y quiere irse del barrio para estar mejor.

—¿Qué particularidades tienen en su rol de delegados del camino de sirga en relación con el resto de los vecinos?

—Al principio, había dudas, se creía que era todo mentira, pero después, cuando pasó lo de la mudanza de las personas, fue buenísimo. Por ejemplo, la gente siempre confió en mí, desde el comienzo hasta ahora. Sigue confiando y dándome la palabra.

—¿Cómo afecta el paso del tiempo en la causa "Mendoza"?

—La gente, desde que empezó la mudanza en 2013, empezó a ver que era todo verdad y vio que había un cambio fundamental porque ahora hay agua, cloacas y urbanización. Así que es muy bueno para todos. Como toda cosa nueva pensé que iba a ser todo mentira, pero después se empezó a mover, se formó el cuerpo de delegados y vi que era serio.

Soy consciente de que hubo muchos inconvenientes, pero personalmente sé que yo tengo que esperar porque me quiero quedar en el barrio y quiero mi fuente de trabajo; tengo muchos chicos que dependen de mí. Tal vez para otro no es nada, pero a mí me importa mucho esta gente. Así que esperaré.

“Fue fundamental conseguir esos terrenos cerca de nuestro propio barrio para que no tuviéramos que irnos a lugares descampados”

Entrevista a Antonio Encisa *

Antonio Encisa es delegado de la Villa 21-24.

—¿Qué impacto tuvo la causa “Mendoza”? ¿Y qué cree que cambió en el barrio desde la primera relocalización?

—Para mí, la causa “Mendoza” impactó no solamente en mi familia, sino también en todos los vecinos y fue positivo, es decir, todos tuvieron un cambio rotundo en su vida. Hoy en día los cambios que se ven en el barrio son los accesos para llegar a lugares a los que antes no se podía entrar si no se iba caminando o por pasillos muy estrechos. La limpieza, además se nota un poco más seguro... En otras palabras, fue como urbanizar un sector del barrio.

En su opinión, ¿Qué impacto tuvo la lucha colectiva? Y ¿qué desafíos tienen los delegados del camino de sirga?

—Considero que la lucha colectiva del cuerpo de delegados con la Defensoría y la Fundación Temas fue fundamental para lograr las relocalizaciones de la gente en el camino de sirga.

* Entrevista realizada por el equipo de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, en agosto de 2020.

Y también creo que la fe y la persistencia de unos pocos delegados de querer lograr una mejor calidad de vida primero para su familia y luego para sus vecinos.

—¿Considera que el barrio pudo beneficiarse con la causa "Mendoza"? ¿Cree que los vecinos conocen la causa?

—Sobre los beneficios del barrio respecto de la causa, sí, totalmente, creo que el barrio cambió muchísimo, para bien obviamente. Los mismos vecinos fueron mejorando su propia vivienda. Las que van quedando tienen mejor acceso, puede entrar una ambulancia; hay acceso a una salida más rápida del barrio y, a su vez, mejora la calidad de vida de los vecinos.

Y lamentablemente, no creo que la conozcan. Considero que el 80% del barrio no sabe qué es el caso "Mendoza", nunca les interesó. Solo saben que hoy en día están los cambios, muchas veces ni siquiera conocen a los delegados, ni a los de la Defensoría, no conocen a nadie. Incluso les dan la espalda hoy en día; mucha gente de la que ya se mudó ni siquiera sabe por qué se mudó. Ellos consideran que fue el Gobierno, que les dan una vivienda por darles, pero no saben del caso "Mendoza", no saben de los delegados, de los 11 años que los delegados estuvieron luchando para que ellos tengan una vivienda digna.

—¿Qué momentos recuerda como más importantes de la lucha del barrio?

—El momento más importante que recuerdo es haber ganado la ley de los terrenos. Fue fundamental conseguir esos terrenos que quedaron cerca de nuestro propio barrio para que no tuviéramos que irnos a lugares descampados. En principio querían llevarnos a Soldati, donde no había colegio ni colectivo ni seguridad, etc.

—¿Siente que pudo participar activamente en la causa judicial? ¿Cómo mejoraría los mecanismos de participación en la causa?

—No me queda duda de que participamos todos los delegados activamente de la causa judicial, si no fue presencial, fue a través de la Defensoría. Y en mi opinión, la única forma de mejorar el mecanismo de participación es agregar delegados de distintos sectores para mejorar la lucha del barrio.

—¿Qué significó para ustedes la sanción de la Ley N° 5172 que adjudica terrenos cercanos al barrio para que el GCBA construya allí viviendas destinadas a la relocalización?

—Soy sincero, el vecino, cuando salió la ley de los terrenos, no le dio importancia porque le mintieron muchas veces, por eso no le dio nunca la relevancia que tiene esa ley... Hoy por hoy, se nota, pero en aquel momento no se le dio ninguna importancia.

—Acerca de su mudanza pendiente, ¿cómo cree que afecta el paso del tiempo en la causa "Mendoza" en esas situaciones?

—De la mudanza no sé mucho, me hice mi propia mudanza, no me fui del barrio. Pero, en algunos casos, me he enterado de que se rompieron muebles y artefactos eléctricos de todas las empresas que construyeron los complejos... Se encontraron departamentos en muy mal estado. Incluso aun hoy no se ha podido terminar los complejos porque no sé si el IVC o la empresa no le dan la importancia necesaria.

—¿Cómo cree que la Defensoría acompañó los reclamos durante estos años?

—Considero que la Defensoría fue fundamental para lograr hoy en día las relocalizaciones. Sin ellos, realmente, no hubiéramos podido nosotros, como delegados, luchar contra el IVC. Fue muy difícil, muy difícil.

“Me parece que hicimos las cosas bien y que hemos dado ejemplo, conocimiento, educación, respeto, consensos, y hemos demostrado que el pensar diferente no implica que no podamos trabajar juntos”

Entrevista a Mabel Romero*

Mabel Romero es delegada del camino de sirga de la Villa 21-24

—¿Qué impacto tuvo la causa “Mendoza” en su vida?

—La primera vez que escuché acerca de la causa “Mendoza” creo que fue por el asunto de Villa Inflamable. Esto fue hace muchísimos años, alrededor de 20 años atrás y un poquito más también. No pensábamos que nos iba a tocar a nosotros, tocábamos de oído lo que estaba pasando. Nunca nos había interesado la causa “Mendoza”, hasta que un día se hizo muy fuerte la información acerca de que íbamos a ser relocalizados. En realidad, no se hablaba de “relocalización”, sino de que íbamos a ser desarraigados de nuestra propiedad y nos iban a llevar no se sabía adónde, así que no le dábamos bola. Un día me encuentro con Paz, de la Fundación Temas, que me dice: “No, Mabi. Esto va a pasar”.

A mí, en particular, me provocó mucho miedo, temor, angustia, incertidumbre, desconfianza, y creo que fue más que nada por falta de información, por desconocimiento; porque, obviamente, no sabíamos

* Entrevista realizada por el Equipo de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, en agosto de 2020.

de qué se trataba. Sin embargo, durante este proceso, nos fuimos acomodando y fuimos conociendo algunas cosas sobre la causa en sí, y buscamos y entendimos el sentido: lo fuimos viendo como un camino al que no le teníamos que tener miedo ni verlo como un enemigo; simplemente nos teníamos que juntar para informarnos, ver de qué se trataba, y buscar lo que fuera mejor para nosotros y para los vecinos. Pero, al principio, provocó en mí —y yo creo que en todos los que hoy están afectados por la sirga— mucho miedo, mucho miedo.

—¿Qué impacto tuvo la lucha colectiva? ¿Qué le aportó el cuerpo de delegados como canal para hacer reclamos?

—Yo creo que fue muy grande: la participación de los delegados y de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría General fue fundamental en la causa. Creo que no hubiésemos podido lograr solos todo lo que se alcanzó porque en ese momento no sabíamos muchas cosas; ni siquiera el Gobierno de la Ciudad sabía que tenía terrenos para esta gente o para nosotros mismos dentro de lo que es CABA. Se decía que, posiblemente, nos relocarían muy lejos de acá, por eso considero que el cuerpo de delegados fue una pieza fundamental, obviamente acompañado siempre por la buena información que aportó la Defensoría, sin la Defensoría no hubiésemos podido lograrlo. Mis compañeros y yo creemos, pensamos y estamos segurísimos de que es así. Los profesionales nos hablan con mucha claridad, son muy sinceros, y creo que acá lo que pesa y juega mucho es la verdad. Y, para nosotros, eso es muy importante. Nosotros crecimos como personas también.

—¿Cuáles fueron las cosas que se ganaron con la lucha colectiva?

—Se ganaron los terrenos, la construcción de las viviendas en el sistema tradicional. Yo creo que con la lucha colectiva sentimos que éramos importantes, conjuntamente con la Defensoría y con la Fundación Temas. Ese fue nuestro logro y lo hemos festejado, porque comprobamos que los que tenían que ser relocados no iban a ser relocados, por decirlo irónicamente, en el Chaco. Porque, en su momento, era lo que planteaban.

—Así fue la organización del barrio y del cuerpo de delegados, diciendo: "De acá no nos movemos . Y después salió el proyecto de ley y salió la ley...

—Sí... Y hasta el día de hoy me doy cuenta de que si no hubiésemos tenido el respaldo de la Defensoría, con información clara, con las herramientas que nos aportaban —la parte legal era muy importante para nosotros—, no lo hubiésemos logrado. Yo creo que todo ser humano tiene la capacidad de pensar, de consensuar, pero cuando no sabés para qué lado correr, me parece que lo importante es tener la información para poder encaminarte. No hubiésemos logrado nada, si no hubiésemos tenido las herramientas de la Defensoría, porque no somos parte de la causa, más allá de que hayamos hecho todos los aportes que hicimos. Cuando vos no sos parte directa, te pueden escuchar, pero tu aporte puede quedar en la nada, no tomar fuerza. Cuando vos tenés un representante legal como la Defensoría, que es una institución muy reconocida e importante en nuestro país, se unen la información y la posibilidad de capacitarte también a lo largo del tiempo e ir conociendo cada vez más de qué se trata, cómo es el proceso y también de hacer tu aporte. Eso es fundamental. ¡Y pensar que al comienzo creíamos que a lo largo del proceso la Defensoría nos iba a decir solamente *te acompaño* y después nos iba a soltar la mano! Teníamos mucha incertidumbre...

—¿Cómo mejoraría los mecanismos de participación en la causa?

—Fue difícil lograr la participación del barrio, pero creo que se logró, por lo menos, para influir en algunas decisiones.

Yo creo que todo aporte es necesario por más mínimo que sea. El de todos los medios de comunicación que existan es sumamente importante, sobre todo para un sector como el nuestro, porque de una u otra manera la persona que no tiene posibilidad de asistir a una reunión se puede enterar por un folleto, por un vecino que fue a la salita o porque fue a comprar al almacén, lo leyó en una revista o en Facebook o lo vio en algún canal.

Hay muchas personas que no tienen la posibilidad o no disponen del tiempo para acercarse a una reunión, que es lo que nos pasó a nosotros durante todo este proceso y durante todos estos años. Cuando la gente se queda esperando —por falta de información, por no saber de qué se trata, cuándo va a ser y adónde va a ir—, se equivoca; porque cuando se da cuenta, las decisiones ya están casi en el final, casi tomadas. Por eso creo que todas las vías de comunicación que existan son sumamente importantes y necesarias para expandir la información hacia afuera.

—¿Qué desafíos quedan por delante?

—Creo que necesitamos ayuda del Estado. Cuando un Estado te desampara, es muy difícil saber adónde recurrir. A mí me gustaría que se fortaleciera el tema de la seguridad. Sé que es difícil. Cuando hay un Estado corrupto —no hablo solamente de esta gestión, hablo de todas las gestiones; vos bien lo sabés porque hace muchísimos años que estamos en esto y lo sabemos perfectamente— y una persona tiene que ir a reclamar, se le hace muy difícil sentarse en una institución y pedir que la realocicen cerca, porque no la pueden llevar al Chaco. No tendríamos que ir a reclamar nada a nadie si tuviéramos un Estado que nos amparara, sobre todo, porque ya hay una ley que ampara nuestros derechos que, en definitiva, son derechos humanos.

¿Qué podemos fortalecer? Y... Te voy a nombrar siempre el cuerpo de delegados, la Defensoría y la Fundación Temas porque son parte de este proceso. Me parece que hicimos las cosas bien y que hemos dado ejemplo, conocimiento, educación, respeto, consensos, y hemos demostrado que el pensar diferente no implica que no podamos trabajar juntos. Podemos pensar diferente, ser diferentes, nos podemos pelear, podemos discutir, pero en un punto tenemos que pensar en el objetivo: el bienestar de todas estas personas. Para mí, la Defensoría es lo más; no solamente conocí compañeros excelentes, sino que, además, conocí a personas muy humanas.

—¿Cuál es el impacto de las relocalizaciones que ya se hicieron?

—El Estado relocaliza a las personas que están en el barrio y esto produce un impacto impresionante porque obviamente la calidad de vida mejora. Pero si vos relocalizás a una persona sin educación, sigue siendo lo mismo que la realocices de una villa a otra. Te repito: la relocalización mejora la calidad de vida y ojalá se sigan haciendo todas las que faltan para muchísima gente que vive en estado de precariedad. Me parece que sería bueno que hubiera un equipo que educara a esa gente porque si no, es lo mismo.

La próxima tarea sería la urbanización del barrio, esa sería la frutilla de la torta, pero me parece que estoy pidiendo mucho.

Con respecto a mi relocalización, estoy feliz de la vida. Es el cambio de vida para mis hijos; todos anhelamos salir de ahí por la delincuencia. Veo a la gente cuando se muda y me emociono mucho porque mi sueño está cumplido. De ahora en adelante, mi vida va a cambiar, la de mi hijo de 11 años va a cambiar. Porque él no puede salir a comprar porque corre peligro: pasa la Prefectura corriendo a lo loco, a los tiros —porque robaron una cartera— y se puede llevar a un chico puesto.

Ya pasó. Tiros, se escuchan todas las noches. ¿Cómo uno no va a estar feliz cuando tiene la posibilidad de salir de ahí? En mi caso, fue gracias al crédito. Nosotros no sentimos que sea un beneficio por ser delegados: cada vecino y cada delegado que se pudo relocalizar fue gracias a la lucha muy dura de todos. Hemos pasado muchas horas afuera de nuestras casas cortando calles, muchas veces recibiendo insultos; otras, nos han cerrado la puerta o nos han menospreciado. Nos denigran porque venimos de un barrio supuestamente de ignorantes y les hemos dado cátedra.

Cuando llueva no voy a escuchar más el ruido de la chapa *tac, tac, tac* que no te deja dormir.

La casa ya está a punto de terminarse, es hermosa; la compré medio chiquita, pero pusimos todos nuestros ahorros para remodelarla y hacerla más moderna. Estamos felices.

“La Defensoría marcó mi relocalización en todos los sentidos”

Entrevista a Elisa Alegre Morel*

Elisa Alegre Morel es delegada de la Villa 21-24.

—¿Qué impacto tuvo la causa “Mendoza” en su vida?

—El impacto que tuvo en mi vida la causa “Mendoza” es por demás positivo. Me ayudó a definir mi carrera porque, al conocer la causa judicial y relacionarme con los derechos que tiene la gente, pude poner en práctica mi vocación de vincularme con la gente y actuar como mediadora entre los vecinos y las distintas instituciones intervinientes. Además, como vecina de la ribera del Riachuelo y, por ende, afectada a la relocalización, pude acceder a una casa y mejorar mis condiciones de vida.

* Entrevista realizada por el Equipo de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, en agosto de 2020.

—¿Qué cambió en el barrio y en las casas desde la primera relocalización de los vecinos que vivían cerca del Riachuelo hasta ahora?

—Los cambios que veo en el barrio son impactantes. Los chicos ya no se enferman tanto como antes porque tenemos los servicios

esenciales, como la luz, el agua, el gas. También tenemos calefacción. Estoy muy agradecida en ese aspecto, ya que veo que los cambios que hubo fueron muy positivos para las personas; vivimos muchísimo mejor ahora que antes, cuando vivíamos en la ribera del Riachuelo.

—¿Qué impacto tuvo la lucha colectiva? ¿Qué le aportó el cuerpo de delegados como canal para hacer reclamos?

—El impacto que tuvo la lucha colectiva fue fundamental para conseguir estos derechos, ya que sin lucha colectiva no hay derechos, ¿no es verdad? Sin cuerpo de delegados, no íbamos a conseguir nada. No teníamos un canal donde hacer los reclamos, no teníamos información ni íbamos a tener información sobre el proceso de la relocalización.

Gracias a los delegados conseguimos todo lo que tenemos ahora. Gracias a la lucha de ellos y a la persistencia, algunos ya fuimos relocalizados y algunos, todavía no, pero la lucha sigue. La verdad es que el cuerpo de delegados se portó muy bien, a pesar de las trabas que puso el Gobierno, el Estado. Se re-portaron en ese sentido. Me sumé mucho después, pero estoy muy agradecida con los delegados que estuvieron antes, que la lucharon con uñas y dientes y no aflojaron en ningún momento. Mi agradecimiento a ellos.

—¿Qué particularidades tienen en su rol de delegados del camino de sirga en relación con el resto de los vecinos?

—El rol, o los roles que tuvieron los delegados en este proceso, fue fundamental, ya que al principio hubo mucha desinformación. Algunos vecinos estaban un poco molestos por esto. Los delegados eran el único canal que teníamos para que llegara la información, así como también la Defensoría. La particularidad de mi rol como delegada es que me siento una persona más en la lucha. Eso es lo que siento. Soy una más que está en el barco, en este proceso.

—¿El barrio pudo beneficiarse con la causa "Mendoza"? ¿El barrio conoce la causa?

—Obviamente que el barrio se benefició con la causa "Mendoza" en algunos aspectos. Pudimos acceder a una vivienda digna y los que

se quedan en el barrio pudieron acceder a agua potable, cloaca y desagües pluviales, que hace un par de años no había.

Al principio, no se conocía mucho de la causa, ya que ni siquiera se sabía qué era un fallo y a raíz de qué había salido. O sea, hubo un proceso largo, muy largo —demasiado diría yo— y, en ese proceso, hubo información y desinformación también. Muchos de los que vivíamos ahí no sabíamos a raíz de qué había salido el fallo. Después, gracias a los delegados, a la Defensoría y a la parroquia, al padre "Toto", pudimos saber qué era un fallo y por qué había salido el fallo, qué resolvía.

—¿Qué momentos recuerda como más importantes en la lucha del barrio afectado a la causa "Mendoza"?

—Creo que fueron tres los momentos más importantes. El primero, en 2011, cuando fuimos a cortar la avenida 9 de Julio —la cortamos totalmente— para que el Gobierno nos dé respuestas sobre la causa, o sea, en qué había quedado, cómo había quedado. Porque teníamos muy poca información en ese entonces. El segundo, fue cuando los vecinos hicieron una asamblea gigante y me eligieron como representante, una de las representantes del barrio. Y el otro momento que recuerdo fue cuando me dijeron que me iba a mudar. Esos fueron los tres momentos más importantes de ese proceso.

También recuerdo que, en 2017, el sector de San Blas directamente se había quedado sin agua. En ese momento la lucha fue bastante ardua. Tuvimos que presionar mucho para tener agua. Me acuerdo que además, era el 25 de diciembre, lo que agravaba todo. En ese momento no teníamos acceso al agua potable. Ahora, gracias a Dios, los vecinos de San Blas ya tienen.

—¿Pudo participar activamente en la causa judicial?

—Creo que participé bastante en la causa judicial. No solo como vecina, como delegada, sino como persona, hice todo lo posible para que mis vecinos y yo pudiéramos tener los mismos derechos de acceder a la vivienda. Para que los que todavía esperan a ser relocalizados puedan tener su vivienda. Participé dos veces en la audiencia, no pude entrar, pero hice el "aguante" desde afuera. Creo que, en las dos veces que participé, se pudo ver resultados.

—¿Cómo mejoraría los mecanismos de participación en la causa?

—Para mejorar los mecanismos de participación, te diría que falta la voluntad política del IVC para que, de una vez por todas, terminen con la burocracia y, de una vez por todas, terminen de construir las viviendas en los terrenos que están vacíos y finalicen las viviendas que están en construcción para los vecinos. No prolongar más la situación, ya que pasaron muchos años. Hay obras que se empezaron en 2012 y todavía están en construcción sin que puedan ser entregadas a los vecinos. Así que, para mí, el mecanismo es que pongan más voluntad política para que los vecinos puedan mudarse a sus viviendas, que están esperando desde hace mucho tiempo.

—¿Qué significó para ustedes la sanción de la Ley N° 5172 que adjudica terrenos cercanos al barrio para que el GCBA construya allí las viviendas destinadas a la relocalización?

—La Ley N° 5172 repara la injusticia de sacar a los vecinos del barrio. Con esa ley, se logró que los vecinos se queden en el barrio, lo cual se consiguió con mucha lucha, pelea y ante todo con la firmeza de los delegados. Esa ley marca un antes y un después para los vecinos y para el barrio en sí.

—¿Cómo los acompañó la Defensoría en sus reclamos durante estos años?

—Para mí, en particular, la Defensoría marcó mi relocalización en todos los sentidos. Gracias a los equipos de la Defensoría, pude acceder a información muy importante, acceder a mis derechos y a los derechos de los vecinos. Les agradezco mucho porque son muchísimos los que nos acompañaron durante muchísimos años y estoy eternamente agradecida a los chicos, chicas, abogados, abogadas, arquitectos, arquitectas, que nos acompañaron de sol a sol en esta lucha y nos siguen acompañando. Estoy eternamente agradecida a ellos. Se portaron de diez con nosotros y se siguen portando así. No tengo quejas de ellos, son profesionales excelentes. Mi eterno agradecimiento.

En primera persona, desde el barrio*

Testimonio de Arturo Ramón Espinoza

Arturo R. Espinoza es delegado del Asentamiento Lamadrid.

Me gustaría reivindicar la presentación realizada por Beatriz Mendoza, en la que se le exigía a la Ciudad que limpiara el Riachuelo para poder enfrentar la contaminación provocada por la suciedad. Esa presentación permitió que se diera respuesta al tema de la vivienda, como elemento fundamental para los que vivimos en La Boca. Para mí fue muy importante. Es una causa judicial que también obligó al Gobierno de la Ciudad y sus responsables y al IVC a darnos respuesta en la construcción de una vivienda propia o un préstamo. Tener una vivienda digna para una familia es un impacto positivo. En este momento, seguimos luchando para lograrlo.

Hubo muchos cambios en el barrio desde la primera relocalización hasta ahora. Se hizo el pavimento, se logró colocar agua para los vecinos, se hicieron cloacas, se pusieron cuadrillas, se lograron los arreglos de las casas para los vecinos, y algunos vecinos pudieron optar por el crédito, que es a tasa cero a 30 años. Estos cambios son el resultado de la lucha colectiva, porque conseguimos formar un cuerpo de delegados y hacer asambleas, acompañados siempre por la Defensoría. Era muy difícil y lo logramos, porque el cuerpo de delegados y la Defensoría son los que piden constantemente por las necesidades del barrio

* Testimonios elaborados a partir de las entrevistas realizadas por el Equipo de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, en agosto de 2020.

Testimonio de Marta Medina

Marta Medina es ex vecina de la Villa 21-24. Hoy vive en el Complejo habitacional Mundo Grúa.

El impacto que tuvo la causa "Mendoza" en mi vida es que me ayudó a salir de la parte del meandro en la que vivíamos. Desde la primera relocalización hasta ahora el barrio cambió bastante, está más iluminado, hay menos chicos con broncoespasmo en la salita y demás...y a nosotros la mudanza nos cambió por completo. Ahora, en mi familia, cada uno de mis hijos tiene su espacio, un lujo. Acá no tenemos ningún problema, solo pocos detalles, nada más. Creo que con la lucha colectiva y el cuerpo de delegados se lograron muchas mejoras para todos. Con la Defensoría se lograron cosas...

Testimonio de Patricia Condori Gutiérrez

Patricia Condori Gutiérrez es vecina del Barrio El Pueblito.

Desde la primera relocalización hasta ahora se produjeron cambios, por ejemplo, la libre circulación por Pedro de Mendoza, el mejoramiento de la luz que se hizo entre todos los vecinos y que ahora la Defensoría nos ayuda a mantener. Creo que el clima social entre los vecinos está peor que antes. El momento más importante en la lucha del barrio fue la lucha para salir de la contaminación del Riachuelo, que afecta a los vecinos, especialmente a los niños con infecciones respiratorias y en la piel, y con plomo en la sangre. Y también es un alivio saber que hay una ley de urbanización para el barrio. Aunque no siento que nos hayamos beneficiado tanto con la causa "Mendoza" porque no pudimos participar activamente en la causa. Creo que fueron muy pocas las reuniones que se compartieron con diferentes asentamientos. En mi opinión, es importante que se participe más a los vecinos en las reuniones, para que estemos más informados en todo el proceso, sobre todo de los proyectos que se puedan realizar...y como vecinos exigimos a las autoridades competentes la ejecución de la urbanización y también más apoyo de la Defensoría, por el abandono que tenemos, hay muchas necesidades en el barrio... Queremos una mejor calidad de vida. Nuestro sueño de una vivienda digna se hace cada vez más lejano.

Testimonio de Juan "Mencho" Sosa

Juan "Mencho" Sosa es delegado de la Villa 21-24.

La causa "Mendoza" tuvo un impacto muy grande en la gente. De vivir todos amontonados, pasaron a los departamentos. Y aunque los cambios desde la primera relocalización hasta acá no son muchos, se verán cuando estén terminando todo el camino de sirga...Pero uno de los cambios puede ser que la gente ya camina al costado del río. Y también creo que el barrio se benefició mucho con esta causa, aunque no la conocen muchos... por la soberbia del Gobierno de la Ciudad y del IVC, porque ellos les decían a los vecinos que las viviendas se las daban ellos y, en realidad, las entregaban por una orden judicial, por la ley Mendoza.

¿La lucha colectiva? En principio, fue muy buena, por la unidad que había, pero, después, se supo que los delegados favorecieron mucho a sus familiares con el censo. Eso me pareció muy corrupto. Y para mí, una de las particularidades que tenemos como delegados es estar atentos a los reclamos de los vecinos y también a los protocolos tramposos del IVC para joder a los vecinos. Pero el momento más importante de esta lucha fue cuando empezaron las relocalizaciones... y la ley de los terrenos significó un montón para nosotros. Abrió el camino para que mucha gente hoy viva un poco mejor que donde vivía. Pero

el paso del tiempo y la mudanza pendiente son muy dolorosos porque, por el momento, no hay viviendas para todos. Las familias que no pueden ser relocalizadas ahora serán relocalizadas en el curso de varios años.

Me preguntás por la participación en la causa...al principio tuve la sensación de que no pude participar para nada. Después, con mucha lucha, logramos entre todos los vecinos que el juzgado nos escuchara más. ¡Hasta logramos que las viviendas sean de mejor calidad! Creo que los mecanismos de participación en la causa podrían mejorarse con más participación de los delegados. Con delegados que trabajen a favor de los vecinos que realmente viven en el camino de sirga. Que la Defensoría y el IVC consulten con los delegados para que las viviendas vayan a quienes vivían o viven en el camino de sirga y no a cualquiera.

Otro problema que tenemos ahora es que todas las viviendas estrenadas tienen un 60% de defectos interiores y exteriores de gravedad. La Defensoría siempre hizo los reclamos, pero hubo muy poca respuesta por parte del IVC.

Testimonio de Andrea Soledad Obregón

Andrea Soledad Obregón era vecina de la Villa 21-24. Se mudó en 2018 al Complejo Habitacional Mundo Grúa.

La mudanza cambió mucho mi vida. Antes era un desastre: vivíamos mal, nos inundábamos todo el tiempo. Y ahora, acá, en esta nueva casa, en el nuevo departamento, es otra cosa. Estamos más cómodos, tenemos todo el tiempo luz, agua fría y agua caliente para higienizar a los chicos. La verdad, cambió muchísimo mi vida con la mudanza. Problemas, hay algunos: lo básico de cuando un departamento es nuevo, siempre hay una cosita que arreglar. Nos vienen acompañando muy bien los del IVC, siento que siempre me escucharon. De a poco nos vamos a ir organizando. Ahora sí me puedo empezar a comprar muebles, antes no podía. Ahora sí puedo empezar a buscar un trabajo, antes no, porque no podía dejar a los chicos solos ahí por temor a que se me cayeran al río. Estando acá, ya voy a poder buscar a alguien que me los cuide, buscar un trabajo, empezar a amueblar la casa.

Me sentí muy feliz al mudarme acá. Ahora el barrio está más lindo, tiene una plaza para que los chicos jueguen; ya no van lejos para jugar en una hamaca.

Durante el proceso de mudarme al departamento, estuve muy bien acompañada y muy asesorada por la Defensoría. Estuvieron conmigo en cada momento que necesité de ellos y lo siguen haciendo. Cuando tengo una duda o por cualquier cosa que necesito, me comunico con Ana, de la Defensoría, y ella me ayuda y me asesora en lo que puede. Yo fui muy molesta, preguntando siempre cuándo me mudaba, la volvía loca, creo... [se ríe]. Pero hoy le digo gracias por todo. Gracias, Ana.

Testimonio de Carmen Antonia Paredes

Carmen Antonia Paredes es delegada del Asentamiento Luján.

Respecto de los cambios que trajeron las relocalizaciones, considero que lo que hace falta con suma urgencia es un arreglo de fondo de la instalación eléctrica del barrio, ya que los medidores suelen explotar, al punto de prenderse fuego los cables. Esto pone en peligro a todo el barrio.

Estoy muy conforme con el acompañamiento brindado por la Defensoría. Como vecinos nos sentimos protegidos porque hace valer nuestros derechos, que quizás nosotros no entendamos por ignorancia. También nos representa y nos defiende de organismos malintencionados, como el IVC. La Defensoría nos cuida y sobre todas las cosas nos hace conocer nuestros derechos.

Testimonio de Aldo Ramón Martínez

Aldo Ramón Martínez es delegado del Asentamiento Lamadrid.

La causa "Mendoza" tuvo y tiene un gran impacto fuerte porque produjo un cambio muy grande, ya que ahora todos sabemos dónde estamos parados. Creo que la lucha colectiva fue lo que más impactó porque ha demostrado la unidad de los vecinos. El cuerpo de delegados (que tiene más responsabilidades por estar al frente y pelea por todo lo que es importante para los vecinos) ha mostrado firmeza y presencia en todos los reclamos, y nos dio mucha confianza y seguridad a todos los vecinos. En mi opinión, el momento más importante de esa lucha fue cuando nos organizamos y nos pudimos parar al frente del IVC del Gobierno de la Ciudad.

Creo que el barrio pudo beneficiarse con la causa "Mendoza" porque trajo algunos soluciones pero no fueron las que esperábamos. Y el paso del tiempo en la causa nos afecta. No es lo mismo que antes... Ahora vivimos con la incertidumbre de si la vivienda definitiva es posible o solo es un sueño. Y a esto se suma, por ejemplo, el problema eléctrico (hay paredes electrificadas y, además, la mayoría de los artefactos se rompieron por ser de mala calidad). Otro problema es que existe la posibilidad pero no la seguridad de tener la vivienda definitiva. Sobre nuestra participación en la causa es cierto que di mi opinión en cada lugar o convocatoria que tuve pero no creo que el juzgado y la Corte hayan escuchado. Creo que el IVC tiene la especialidad de saber escuchar, pero nunca de solucionar. Siempre fue así. Por eso, creo que se pueden mejorar los mecanismos de participación con una mejor respuesta de los responsables, en especial, de ACUMAR.

La Defensoría tuvo un rol muy importante y como soy realista, reconozco que tenemos pendientes...La lucha sigue y vamos hasta el final: vivienda digna, social y definitiva para todas y todos.

“Mirando el camino de sirga”*



Lorenzo "Toto" De Vedia es sacerdote y está al frente de la Parroquia Nuestra Señora de los Milagros de Caacupé, Villa 21-24.

La sentencia que obliga al saneamiento del Riachuelo tiene que ver con el "cuidado de la casa común" al que nos invita el papa Francisco.

Siempre es bueno recordar que la principal fuente de contaminación del Riachuelo proviene de los desechos que dejan las empresas y no de los vecinos que habitan en su cercanía.

Desde que apareció la sentencia del camino de sirga, el Equipo de Curas de todas las villas de la Ciudad, que vivimos en los barrios y percibimos de cerca las vivencias de los vecinos, se puso en contacto con los funcionarios más altos del Gobierno de la Ciudad, de la Nación y de la Justicia que tienen cargos en temas referidos sobre todo a vecinos de la Villa 21/24, El Pueblito, Villa 26, Asentamientos Magaldi y Luján.

En esa ocasión expresamos, nuestra mirada acerca de la relocalización de las familias, haciéndonos eco de lo que conversábamos directamente con los vecinos y sus delegados.

Pedimos que se tuviera en cuenta que muchos de estos vecinos vivían en barrios verdaderamente afianzados, que no se mudaran lejos, ya que les había costado muchísimo armar su red de contención social, con los familiares cerca, el hospital, el centro de salud, los comedores, la capilla o parroquia, la escuela,

* Testimonio del padre Lorenzo "Toto" De Vedia

los vecinos. No era bueno que se los expusiera a un nuevo desarraigo frustrante. Recordemos siempre que los primeros urbanizadores fueron los mismos habitantes de las villas, que transformaron lugares abandonados por la sociedad y por el Estado, que estaban inhabitables como, por ejemplo, un basural, y los convirtieron en verdaderos barrios obreros.

Al poco tiempo, vimos que aquellos que se habían mudado tuvieron que irse lejos. Muchos sufrieron las consecuencias de no haberse tenido en cuenta estas advertencias.

Pensamos que la gran lentitud de todo el proceso de relocalización atenta contra la dignidad de las familias.

Luego, celebramos el paso a una ley que enmarcara este proceso. Se consideró que la construcción de todas las viviendas que faltaban se hiciera en terrenos cercanos al barrio. Era preciso aprender de los errores cometidos y aprovechar los principios de entendimiento y de acuerdos que favorecieran una implementación seria y sin pausas de la relocalización. Queríamos que cada uno, desde su lugar, pusiera lo mejor que tenía a su alcance, pensando en todos y con prioridad en los más necesitados.

No se podía admitir más retrasos en esto. Insistentemente pedíamos que todo se hiciera en tiempo y forma: la re zonificación de los terrenos, el proceso licitatorio, la construcción de las viviendas, la mudanza, el seguimiento del proceso, la atención de las situaciones de emergencias, la adquisición de los títulos de propiedad.

Decíamos que cada retraso en cada uno de estos pasos era un acto de *injusticia irreparable*.

Son personas, no cajas de zapatos, lo que había que trasladar.

Si el traslado se ejecuta hoy o mañana, *no* es lo mismo. Es más injusto si no se hace en el momento adecuado.

Por eso sigamos atentos por la dignidad de todas las familias afectadas. Que no se sigan pronunciando las injusticias.

Logramos la ley.

Luego de eso, se dieron avances considerables.

Pero aún sigue faltando un montón.

Todo lo que se logró fue por empeño colectivo entre los vecinos, los delegados, la Defensoría General, la Asesoría Tutelar, la Fundación Temas y demás organizaciones sociales.

Todo lo que falta requerirá también de un esfuerzo colectivo que, como en la etapa que pasó, consiste en diálogo, acuerdos, compromiso, lucha, manifestaciones de diversas índoles y relación inteligente con el Estado. En esto también se aplica que la salvación es comunitaria.

Hay cuestiones que no debemos olvidar.

Por más que se hayan mudado a edificios, siguen siendo pobres. De allí que el trabajo de construcción de edificios con la consiguiente infraestructura de servicios básicos debe ir acompañado de seguimiento social de las familias en cuestión. La integración sociourbana no debe quedarse en lo edilicio, ni siquiera en los servicios básicos. Tenemos malas experiencias de "maquillaje" de

urbanización. El sentido humanitario es lo primero que debe estar y nunca se tiene que abandonar.

Como dice el papa Francisco en *Laudato si'*: "Dejar de invertir en las personas para obtener un mayor rédito inmediato es muy mal negocio para la sociedad". En las obras públicas, el enfoque tiene que ser integral. De esta manera, sigue pendiente avanzar en proyectos que tengan que ver con lo laboral en todo este proceso de relocalización.

Siguiendo con *Laudato si'*: "La posesión de una vivienda implica la dignidad de las personas y el desarrollo de las familias".

No se puede seguir demorando la terminación del proceso de las relocalizaciones con la consecuente liberación del camino de sirga.

Necesitamos que cada actor ponga de su parte para lo que hace falta. Indudablemente, conseguir viviendas para las más de 700 familias que faltan mudarse de la Villa 21/24 lo puede hacer el Estado y no los vecinos ni los organismos que acompañan. Al Estado se lo encomendamos.

En estos tiempos en los que se plantea una reforma judicial, consideramos positivo el rol que la Defensoría General cumplió en este proceso de relocalización. El acceso a la justicia es fundamental para los más excluidos de la sociedad. Cuando se habla de justicia, no hay que dejar afuera a los pobres.

ANEXO

Anexo 1.

Ley N° 5172/14. La ley
destina inmuebles para la
relocalización de vecinos del
camino de sirga de la Villa 21-24.

Poder Legislativo
Ley
Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires

LEY N.º 5172

Buenos Aires, 27 de noviembre de 2014

**La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
sanciona con fuerza de
Ley**

Artículo 1º.- Los inmuebles contemplados en la presente ley serán destinados a la construcción de proyectos habitacionales para la relocalización de las familias de la Villa 21-24 en cumplimiento con lo establecido en el fallo emanado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, causa 1569 x, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)".

Art. 2º.- Transfiérese al Instituto de Vivienda, el dominio de los predios pertenecientes al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya nomenclatura catastral es: Circunscripción 2, Sección 26, Manzana 15, Fracción A y parcelas 1a,2a ,3a y 4a según Plano 041-C-2001; Sección 34, Manzana 84, Fracción D y Sección 34, Manzana 64, parcelas 37c, 32b, 16f y 19a.

Art. 3º.- Declárase de utilidad pública y sujeto a expropiación en los términos de la Ley 238 los predios identificados catastralmente como Sección 26, Manzana 37, Parcelas 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 y Circunscripción 2, Sección 34, Manzana 64, Parcela 16e. Los predios objeto de la presente serán incluidos en el Banco Tierras e Inmuebles del IVC establecido en el artículo 8º de la Ley 1251 y su modificatoria Ley 1555.

Art. 4º.- Establécese como sujeto expropiante al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de la Dirección General de Administración de Bienes e imputase las erogaciones que estas expropiaciones producen a las partidas presupuestarias correspondientes.

Art. 5º.- Desaféctanse del Distrito I1 (Industrial uno) de Zonificación del Código de Planeamiento Urbano, las Fracciones D y E de la Manzana 84, Sección 34 y aféctanse las mismas al Distrito de zonificación "U" (número a designar), "Barrio Ribera Iguazú".

Art. 6º.- Desaféctanse del Distrito de Zonificación E2 (Equipamiento General) del Código de Planeamiento Urbano, las Parcelas 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15, Manzana 37, Sección 26, y aféctanse las mismas al Distrito de zonificación "U" (número a designar) "Barrio Alvarado".

Art. 7º.- Desaféctase del Distrito E2 (Equipamiento General) de Zonificación del Código de Planeamiento Urbano, la Fracción C, Manzana 20, Sección 26 y aféctase la misma al Distrito de zonificación "U" (número a designar), "Barrio Luna".

Art. 8º.- Desaféctanse del Distrito I1 (Industrial uno) de Zonificación del Código de Planeamiento Urbano, la Fracción A y parcelas 1a, 2a, 3a, 4a, de la Manzana 15, Sección 26 y aféctanse las mismas al Distrito de zonificación "U" (número a designar), "Barrio Orma".

Art. 9º.- Desaféctase del Distrito I1 (Industrial uno) de Zonificación del Código de Planeamiento Urbano, la Parcela 16e de la Manzana 64, Sección 34 y aféctase al Distrito de zonificación "U" (número a designar), "Barrio Pepirí y Diógenes Taborda"

Art. 10.- Incorpórase al Código de Planeamiento Urbano, el Parágrafo 5.4.6.(n° a designar) "Barrio Ribera Iguazú", cuyas normas urbanísticas particulares y complementarias se enuncian en el Anexo I y su plano en el Anexo II de la presente Ley.

Art. 11.- Incorpórase al Código de Planeamiento Urbano, el Parágrafo 5.4.6. (n° a designar) "Barrio Alvarado" cuyas normas urbanísticas particulares se enuncian en el Anexo I y su plano en el Anexo II de la presente ley.

Art. 12.- Incorpórase al Código de Planeamiento Urbano el parágrafo 5.4.6. (n° a designar) "Barrio Luna", cuyas normas urbanísticas particulares se enuncian en el Anexo I y su plano en el Anexo II de la presente Ley.

Art. 13.- Incorpórase al Código de Planeamiento Urbano, el Parágrafo 5.4.6.(n° a designar) "Barrio Orma", cuyas normas urbanísticas particulares se enuncian en el Anexo I y su plano en el Anexo II y de la presente Ley.

Art. 14.- Incorpórase al Código de Planeamiento Urbano, el Parágrafo 5.4.6.(n° a designar) "Barrio Pepirí y Diógenes Taborda", cuyas normas urbanísticas particulares se enuncian en el Anexo I y su plano en el Anexo II de la presente Ley

Art. 15.- Incorpóranse al Atlas del Código de Planeamiento Urbano, los Planos N° 5.4.6.(n° a designar), que como Anexo II forma parte de la presente Ley.

Art. 16.- Desaféctase la traza de la Avenida 27 de Febrero - Ordenanza N° 38.410 -- en los tramos que afecte a las parcelas comprendidas en la presente Ley.

Art. 17.- Aféctanse las parcelas comprendidas en el Artículo 16 a los respectivos distritos de zonificación "U" (n° a designar).

Art. 18.- Encomiéndase a la Secretaría de Planeamiento la modificación de las Planchetas de Zonificación correspondientes conforme lo establecido en el Artículos de la presente Ley.

Art. 19.- Para los casos que correspondan las superficies destinadas a vía pública pasarán al dominio público de la Ciudad.

Art. 20.- La Secretaria de Planeamiento a través de la Dirección General de Registro de Obras y Catastro verificará el cumplimiento de los artículos 2369 (y/o 2370) del Código Civil.

Art. 21.- CLAUSULA TRANSITORIA:

La conformación morfológica de los conjuntos deberá generar consorcios de hasta un máximo de 40 unidades funcionales, entendiéndose por consorcio aquellas unidades funcionales que dependan de un acceso con número domiciliario y servicios independientes.

Art. 22.- Comuníquese, etc. **Ritondo - Pérez**

Buenos Aires, 21 de enero de 2015

En virtud de lo prescripto en el artículo 86 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, certifico que la Ley N° 5.172 (E.E. N° 17.895.663-MGEYA-DGALE-2014), sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su sesión del día 27 de noviembre de 2014 ha quedado automáticamente promulgada el día 6 de enero de 2015.

Publíquese en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, gírese copia a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por intermedio de la Dirección General de Asuntos Legislativos, comuníquese a los Ministerios de Desarrollo Económico y de Gobierno, y para su conocimiento y demás efectos remítase al Ministerio de Desarrollo Urbano. Cumplido, archívese. **Clusellas**

ANEXO

Anexo 2.

Plan integral de re-urbanización
de familias de la Cuenca
Matanza-Riachuelo -
Operatoria de vivienda
nueva - Camino de sirga de
la Villa 21-24.

PLAN INTEGRAL DE RE-URBANIZACIÓN DE FAMILIAS DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO - OPERATORIA DE VIVIENDA NUEVA - CAMINO DE SIRGA DE LA VILLA 21-24

Capítulo I

I. ANTECEDENTES

La presente Operatoria y su articulado se rigen de acuerdo al Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo¹ (en adelante; el PROTOCOLO) y se enmarca en los lineamientos y principios rectores de dicho Protocolo que según el punto 2 son:

- 2.1. Intervención territorial en función de criterios de riesgo ambiental.
- 2.2. Intervención integral en el territorio.
- 2.3. Relocalización de la población como última alternativa.
- 2.4. Compromiso y disponibilidad de los recursos públicos necesarios.
- 2.5. Implementación participativa.
- 2.6. Abordaje de la singularidad.
- 2.7. Articulación institucional basada en un enfoque multidimensional.
- 2.8. Sustentabilidad económica de la vivienda.
- 2.9. Atención a los riesgos de empobrecimiento.
- 2.10. Protección de la población de futuros desplazamientos.
- 2.11. Protección de los grupos vulnerables.
- 2.12. Enfoque de género, derechos y diversidad sexual.
- 2.13. Derecho a una vivienda adecuada.
- 2.14. Censo Responsable.
- 2.15 Compromiso y disponibilidad de los recursos públicos necesarios.

II. PLAN INTEGRAL

La autoridad deberá diseñar y ejecutar con suficiente antelación un Plan Integral para los habitantes del Camino de Sirga de la Villa 21-24. El mismo contemplará el otorgamiento de soluciones habitacionales únicas y definitivas de tres tipos: relocalización a los Conjuntos

¹ Resolución ACUMAR 420-E/2017, B.O. 22/12/2017.

Habitacionales dispuestos por la ley CABA N° 5172/14, Zavaleta 896 y aquellos que fueran adquiridos o necesarios adquirir para darle cumplimiento a la presente operatoria; relocalizaciones externas mediante el otorgamiento de un crédito hipotecario; y mejoramientos de viviendas ubicadas en los sectores que no fueran afectados a su liberación y puedan ser destinadas a grupos familiares que realicen relocalización interna o bien, para aquellos que opten por permanecer en sus viviendas.

Este Plan Integral será objeto de tratamiento en las Mesas de Trabajo celebradas en el IVC con los vecinos y referentes del barrio, debiendo contemplarse una operatoria independiente para cada tipo de solución habitacional. El Plan Integral contemplará el derecho a una relocalización adecuada, así como la distribución de los sectores y las familias afectadas a cada etapa.

A través de la presente operatoria, los destinatarios verán garantizado su derecho a la adjudicación de una vivienda nueva contemplada en el Plan Integral.

Capítulo II

REGLAMENTO PARA LA RELOCALIZACIÓN A VIVIENDAS NUEVAS

Artículo 1. FINALIDAD

Los objetivos de esta operatoria son:

- 1) Garantizar los derechos de las personas afectadas por la contaminación del Riachuelo.
- 2) Dar cumplimiento a la Sentencia de la CSJN del 2008 en los autos “*Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios*” cuyos objetivos son: el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la recomposición del ambiente y la prevención de daños futuros.
- 3) Dar cumplimiento al Plan Integral de Saneamiento Ambiental y sus actualizaciones (PISA), en su parte pertinente.
- 4) Dar cumplimiento a la ley CABA N° 5172/14.
- 5) Ejecutar el acuerdo general suscripto entre el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), con fecha 20/12/2010, en virtud del Convenio Marco de fecha 23/09/2010, para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios con riesgo ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, segunda y última etapa, en su parte pertinente.
- 6) Cumplir con el PROTOCOLO.
- 7) Financiar la adquisición y otorgar el título de propiedad de los inmuebles objeto de esta operatoria.
- 8) Otorgar las viviendas nuevas a las familias destinatarias conforme surge en el Artículo 2

del Capítulo II de la presente operatoria.

Artículo 2. DESTINATARIOS.

1. Se consideran destinatarios de la presente operatoria a aquellos grupos familiares residentes en el “Camino de Sirga” (en adelante; el CAMINO) delimitado en el año 2011, y que:
 - a. Figuren en el censo realizado por el IVC y homologado en la causa judicial (en adelante, el CENSO).
 - b. Sin estar incluidos en el CENSO, acrediten de manera fehaciente ante el IVC que habitaban en el CAMINO al momento de la realización del CENSO;
 - c. Sin estar incluidos en el CENSO, acrediten residencia en el CAMINO, con anterioridad al 31/12/2013 inclusive;
 - d. Sin estar incluidos en el CENSO, residan en una vivienda en el CAMINO, en la que originariamente, en el CENSO habitaba otro grupo familiar que no se halle en dicha vivienda al momento de la actualización de datos. En tal caso, se adjudicará tantas viviendas nuevas como grupos familiares hayan sido registrados en el CENSO.
2. Siempre que los grupos familiares requieran acreditar residencia, estos deberán realizarlo a través de las siguientes documentaciones respaldatorias, en las cuales deberá constar el domicilio de la persona en el CAMINO:
 - a. Certificado de censos anteriores realizados por el IVC;
 - b. Comprobante de Escuela (Boletín);
 - c. Comprobante de CESAC (Centros de Salud y Acción Comunitaria);
 - d. Certificado de residencia emitido por la Policía;
 - e. Licencia de conducir;
 - f. Documento Nacional de Identidad;
 - g. Comprobante registro SINTYS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social);
 - h. Facturas de pago de servicios (electricidad, agua, gas o telefonía, entre otros);
 - i. Certificado de Bautismo;
 - j. Cualquier otra documentación que se presente será evaluada por el área competente.
3. El IVC se reserva la facultad de evaluar aquellos casos que por sus particularidades fácticas se determine su incorporación a la presente operatoria. En caso de corresponder, la Subsecretaría de Gestión Social o quien la reemplace en su futuro, autorizará la prosecución del respectivo trámite.

Artículo 3. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS DESTINATARIOS AL MOMENTO DE LA INSCRIPCIÓN EN LA PRESENTE OPERATORIA.

1. Residir en el CAMINO al momento de la actualización de datos y de la relocalización. Se exceptúa de este requisito a aquellos destinatarios que no residan en el CAMINO por razones de fuerza mayor y/o circunstancias ajenas a su voluntad (salud, peligro en su integridad física, restricción de la libertad ambulatoria, entre otras). Cada circunstancia deberá estar debidamente justificada con documentación respaldatoria que así lo demuestre.
2. No haber sido destinatario de otros Programas del IVC de vivienda definitiva en los últimos 10 años, contados a partir del otorgamiento del último beneficio.
3. No registrar inhibición general de bienes a nombre de los Titulares.
4. No registrar propiedades a nombre de los integrantes del grupo familiar.
5. Los destinatarios deberán ser argentinos, nativos o naturalizados, o extranjeros (con residencia permanente) debiendo acreditar su identidad con el Documento Nacional de Identidad expedido por el Registro Nacional del Estado Civil y Capacidad de las Personas. Son válidos únicamente aquellos DNI vigentes y digitalizados.

Artículo 4. DOCUMENTOS A PRESENTAR PARA LA INSCRIPCIÓN.

El grupo familiar deberá presentar en las oficinas del IVC la siguiente documentación para iniciar la solicitud de adjudicación de vivienda, o bien podrá hacerlo a través del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

1. Formulario de inscripción (Anexo I);
2. Original y fotocopia de documento nacional de identidad de cada integrante del grupo familiar;
3. Original y fotocopia de la libreta de matrimonio, certificado de convivencia y/o sentencia de divorcio según corresponda;
4. Fotocopia de CUIL de los Titulares;
5. Fotocopia de partida de nacimiento de los menores de 18 años;
6. Acreditación de ingresos de los Jefes y Jefas de Hogar del grupo familiar mediante fotocopia de recibo de sueldo y/o declaración jurada;
7. Certificado de discapacidad u otra documentación que acredite situación de incapacidad de alguno de los integrantes del grupo familiar;
8. Documentación requerida en el Artículo 2 y 6 según corresponda.

Artículo 5. SELECCIÓN DE ADJUDICATARIOS.

Se priorizará a los grupos familiares ubicados en la traza del CAMINO, cuyas viviendas

se encuentren en los sectores próximos a relocalizar según el Plan Integral y los casos que requieran resolución urgente. A estos fines, se entiende por casos de resolución urgente a aquellas situaciones donde esté en riesgo la integridad de algún miembro del grupo familiar, exista un acuerdo previo de relocalización pendiente o haya una situación de fuerza mayor que requiera una solución inmediata.

Artículo 6. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.

La adjudicación se realizará considerando al grupo familiar en su conjunto al momento de la actualización de datos, según la conformación y la cantidad de integrantes de cada grupo.

Todos los parámetros y/o criterios mencionados en el presente artículo deberán ser constatados al momento del cierre del listado de adjudicatarios realizado por el IVC para su presentación en el Juzgado interviniente, el cual será realizado como máximo hasta un año antes de la fecha de mudanza.

1. Se considerará desglose de manera automática en los supuestos de:
 - a. Un integrante censado que se encuentre habitando al momento de la actualización de datos en una vivienda independiente de la de su grupo familiar original. En dicho caso, se adjudicará la vivienda con quienes cohabite.
 - b. Un integrante censado con un grupo familiar que haya conformado un nuevo grupo familiar en la misma vivienda por estar cursando un embarazo y/o por el nacimiento de uno o más hijos.
 - c. Un integrante censado dentro del grupo familiar que actualmente se encuentre en pareja, podrá desglosarse con su pareja siempre que ambos sean mayores de 18 años, cuenten con independencia económica y en la última actualización de datos hayan sido relevados como pareja habitando en la misma vivienda que su grupo familiar original. En estos casos, deberá existir un informe social en tal sentido. Asimismo, el integrante censado deberá presentar: Acta o Libreta de Matrimonio, Certificado de Unión Convivencial y/o Certificado de Concubinato.

En caso de no contar con dicha documentación, y en carácter excepcional, se considerará el desglose para el integrante censado con su pareja, siempre que presenten lo siguiente:

- Alguna de la siguiente documentación: Póliza de seguro donde surja como beneficiario/a el/la conviviente; documentos de tarjetas de crédito de donde surja que son cotitulares de la misma; documentación del banco de la cuenta corriente/caja de ahorro donde surja que son cotitulares de la cuenta; título de propiedad de un bien mueble registrable donde surja que son cotitulares del mismo; comprobante de la obra social del titular donde se

encuentre como titular de la prestación el/la conviviente. Y:

- DOS (2) testigos, mayores de dieciocho años de edad, con domicilio en la República Argentina, no pudiendo ser consanguíneos o afines en línea directa ni convivientes del solicitante. Quién se constituya como testigo de una pareja, en ningún caso podrá proponer como testigo propio a ninguno de los integrantes de esa pareja.
2. Se considerará desglose a solicitud de parte en el supuesto que integrantes censados en un grupo familiar hayan sido relevados en la actualización de datos como mayores de edad y atiendan independientemente sus necesidades básicas. La independencia económica deberá demostrarse mediante la acreditación de ingresos superiores al valor de la Canasta Básica Total (Línea de Pobreza) correspondiente a un hogar unipersonal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para ello, el integrante censado deberá presentar: Recibo de sueldo, Certificado laboral con indicación del salario y/o Carta del empleador. De no contar con dicha documentación, y en carácter excepcional, la independencia económica podrá acreditarse por declaración jurada.

En caso que un grupo familiar solicite más de un desglose de este tipo, el IVC se reserva la facultad de adjudicar una única vivienda como solución para dar respuesta a aquellas solicitudes de desgloses.

3. En caso que, al momento de la actualización de datos, se haya constatado que el jefe/a de familia o su cónyuge se encuentran separados de hecho pero viviendo en la misma vivienda, el IVC podrá evaluar el otorgamiento de soluciones habitacionales independientes, siendo sólo una de ellas adjudicada mediante la presente operatoria. En todos los casos deberá estar acompañada de un informe social.
4. En el supuesto que algún integrante censado del grupo familiar no se encuentre presente al momento de la actualización de datos y/o al momento de la relocalización, por razones de fuerza mayor y/o circunstancias ajenas a su voluntad, éste será considerado al momento de definir la tipología de la unidad funcional que se asignará a su grupo familiar censado como solución habitacional única y definitiva. Dicha circunstancia deberá estar debidamente justificada con documentación respaldatoria que así lo demuestre.
5. La adjudicación de la vivienda en cuanto a su tipología se realizará considerando la cantidad de integrantes del grupo familiar respetando los siguientes aspectos:
- a. Hasta un máximo de DOS (2) personas por dormitorio;
 - b. En caso de niñas y niños, hermanos, menores de DIEZ (10) años no se considerará el sexo/género de ellos y ellas como criterio de separación por dormitorio;

- c. Excepto en el caso de las parejas de hecho, para todos los restantes integrantes del grupo familiar mayores a DIEZ (10) años se considerará el criterio del sexo/género como criterio de separación por dormitorio; salvo solicitud de la familia en contrario.
 - d. En ningún caso la solución habitacional contemplará que un dormitorio deba ser compartido por menores de DIECISÉIS (16) años con mayores de edad de su mismo grupo familiar, a excepción de hermanos.
6. Para la adjudicación de las unidades funcionales adaptadas para personas con discapacidad motriz y aquellas ubicadas en la Planta Baja, se priorizará a aquellos grupos familiares integrados por al menos un miembro con discapacidad, movilidad reducida, condición de salud incapacitante y adultos mayores, siempre que ello sea posible.
 7. Para la adjudicación de las viviendas se propenderá a respetar el interés y las relaciones de vecindad y ayuda mutua en la distribución de los grupos familiares, siempre que ello sea posible. Así como también la facilitación y continuidad de aquellas actividades productivas y comerciales que los destinatarios desarrollaban antes de la relocalización, siempre que resulte conducente en función de los conjuntos habitacionales.

Artículo 7. CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO.

1. Los planes financieros serán de TRESCIENTOS SESENTA (360) cuotas de igual valor, mensuales y consecutivas para la cancelación total de la deuda. La tasa de interés aplicable será fija y del 0% (cero por ciento) anual.
2. El monto del pago de las cuotas de la vivienda se ajustará en función de los ingresos de los Jefes y Jefas de Hogar y la valorización mensual de la Canasta Básica Total (Línea de Pobreza) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al momento de la conformación del listado de adjudicatarios definitivo.
 - a. Para aquellos grupos familiares que declaren ingresos por encima de la Línea de Pobreza, la cuota de la vivienda no podrá superar el VEINTE POR CIENTO (20%) de los ingresos totales del Jefe y la Jefa de Hogar.
 - b. Para aquellos grupos familiares que declaren ingresos por debajo de la Línea de Pobreza, o aquellos cuyos ingresos desciendan por debajo de la Línea de Pobreza como consecuencia del impacto de la cuota estimada de vivienda, el tope de la cuota mencionado en el párrafo anterior deberá contemplar un valor estimado de los servicios públicos y de expensas, determinado por el IVC, previo a definir los precios de cada unidad funcional.
3. El IVC reconocerá un CUARENTA POR CIENTO (40%) del valor de la vivienda nueva a adjudicar a aquellos grupos familiares que hayan manifestado ser propietario de la vivienda existente, ello en concepto del reconocimiento de la misma. A quienes hayan manifestado ser inquilinos, el IVC reconocerá un subsidio del TREINTA POR CIENTO

- (30%) del valor de la vivienda nueva a adjudicar.
4. En caso que en la vivienda existente conviviera más de un grupo familiar, el resultado del reconocimiento de la vivienda existente será distribuido por el IVC en partes iguales entre los diferentes grupos familiares, salvo que los mismos acuerden otras condiciones y lo manifiesten formalmente al IVC.
 5. Adicionalmente, y en forma excepcional, se podrá podrá reconocer un subsidio complementario cuando las circunstancias propias del caso así lo ameriten, tales como: Grupos familiares que se encuentren debajo de la Línea de Indigencia (medido a través de la Canasta Básica Alimentaria) o grupos familiares numerosos, entre otras situaciones posibles.
 6. El pago de las cuotas establecido para cada una de las unidades funcionales será abonado por los adjudicatarios a partir del mes siguiente al de la celebración de la escritura traslativa de dominio y dentro de los primeros VEINTE (20) días hábiles de cada mes en curso.
 7. El IVC podrá otorgar un plazo de gracia de hasta DOCE (12) meses , ampliable por SEIS (6) meses más, para el pago de las cuotas, siempre y cuando, las circunstancias lo justifiquen, situación que será evaluada por la Subsecretaría de Gestión Social del IVC o quien la reemplace en su futuro. En caso que el adjudicatario solicite una nueva prórroga, el IVC tendrá a su cargo la realización de un informe social del grupo familiar y, en caso de considerarlo necesario, podrá renovarse el plazo de gracia conforme el procedimiento establecido precedentemente en éste mismo párrafo. En caso que el IVC no conceda la prórroga se deberá notificar al adjudicatario los motivos de la negativa.
 8. El IVC no podrá iniciar desalojos por incumplimiento en el pago de las cuotas, pudiendo articular, con el grupo familiar que se trate, mecanismos alternativos para el cumplimiento de los planes de pago.

Artículo 8. OBLIGACIONES DE LOS ADJUDICATARIOS.

Serán obligaciones de los adjudicatarios:

1. No permitir el ingreso de nuevas personas y/o grupos familiares con posterioridad a la actualización de datos;
2. Dejar a disposición del IVC la totalidad del lote y la vivienda en la que residían, libre de ocupantes de su grupo familiar y enseres, todo lo cual se formalizará mediante la suscripción de la correspondiente acta de entrega de vivienda, siendo este el único documento válido para acreditar dicho acto;
3. Habitar la vivienda en forma personal, junto a su grupo familiar;
4. No podrá, hasta la cancelación de la deuda, dar en usufructo, ceder, gravar, dar en locación, enajenar, o realizar acto de disposición alguno respecto de la unidad adjudicada sin mediar autorización expresa del IVC;

5. Otorgar un poder irrevocable a favor de los funcionarios apoderados del IVC, con el fin de escriturar el inmueble, que tendrá operatividad ante el supuesto de incomparecencia, por parte del destinatario, al acto que se reseña en el punto subsiguiente;
6. Concurrir al acto de escrituración a fin de suscribir la correspondiente escritura traslativa de dominio, la cual incluirá el correspondiente pacto de retroventa.
7. Ejercer los derechos y cumplir con las obligaciones propias de la vida de un edificio de propiedad horizontal, respetando a sus vecinos y comprometiéndose a mantener en buen estado y en condiciones de higiene tanto su departamento como los espacios comunes.

Artículo 9. OBLIGACIONES DEL IVC.

Serán obligaciones del IVC:

1. Adjudicar la vivienda a aquellos destinatarios que cumplan con los requisitos establecidos en la presente operatoria;
2. Financiar, en los términos de la presente operatoria, la adquisición de la vivienda a los adjudicatarios mencionados precedentemente, bajo los principios de sustentabilidad económica y evitar el empobrecimiento y el riesgo de desplazamiento;
3. Regularizar dominialmente los inmuebles a favor de los adjudicatarios. De manera general, se escriturará la unidad a nombre de sus titulares, considerando como preferencia que sean los Jefe y Jefa de Hogar. Los gastos notariales serán a cargo del IVC.
4. Asesorar y realizar el acompañamiento en las etapas previa, durante y posterior a la mudanza para garantizar la relocalización adecuada de la población en función de los antecedentes mencionados en el Capítulo I de la presente operatoria y de los estándares fijados en el punto 4 del PROTOCOLO;
5. Entregar las viviendas en condiciones de habitabilidad que respeten los estándares mínimos establecidos en el Punto 5 del PROTOCOLO con las conexiones a los servicios públicos efectuadas y en funcionamiento. El IVC efectuará todas las gestiones que se encuentren a su alcance a los efectos de lograr el reconocimiento de la tarifa social y/o plazo de gracia para el pago de los servicios públicos, así como también de la Tasa Retributiva de los Servicios de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Mantenimiento y Conservación de Sumideros;
6. Instrumentar las acciones necesarias con las distintas dependencias de la administración para asegurar una mejora sustancial de la calidad de vida, y la continuidad del acceso a la educación, salud, comedores y grupos/instituciones que trabajen con deporte, cultura, recreación, educación, etc.;
7. Disponer medidas tendientes a garantizar la continuidad y/o reproducción de la actividad productiva en el nuevo emplazamiento para aquellos grupos familiares que posean un comercio y/o emprendimiento productivo.

Artículo 10. PACTO DE RETROVENTA Y PREFERENCIA

El IVC se reserva la posibilidad de adquirir en retroventa la vivienda para aquellos casos que el grupo familiar no cumpla con sus obligaciones del Artículo 8 inciso 4, así como la prioridad de opción de compra frente a cualquier otro interesado en adquirir la propiedad, todo ello por el plazo de CINCO (5) años. En todos los casos, las viviendas adquiridas deberán ser destinadas a familias del CAMINO y/o en su defecto, a familias de la Villa 21-24.

Dichas condiciones deberán constar en las correspondientes escrituras traslativas de dominio.



G O B I E R N O DE LA C I U D A D DE B U E N O S A I R E S
“2018 – AÑO DE LOS JUEGOS OLÍMPICOS DE LA JUVENTUD”

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico

Número: IF-2018-29286776- -IVC

Buenos Aires, Miércoles 24 de Octubre de 2018

Referencia: EX-2018-27409262- -MGEYA-IVC

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 10 pagina/s.

Digitally signed by Comunicaciones Oficiales
DN: cn=Comunicaciones Oficiales
Date: 2018.10.24 21:40:24 -03'00'

LUISA MARIA CAVANAGH
Subsecretario de Gestión Social
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MJGGC)
MINISTERIO JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

Digitally signed by Comunicaciones
Oficiales
DN: cn=Comunicaciones Oficiales
Date: 2018.10.24 21:40:24 -03'00'

Anexo 3.

Aprobación de operatoria
vivienda nueva acta de
directorio IVC ACDIR 4939/2018.
30 de octubre de 2018.



G O B I E R N O D E L A C I U D A D D E B U E N O S A I R E S
“2018 – AÑO DE LOS JUEGOS OLÍMPICOS DE LA JUVENTUD”

ACTA DE DIRECTORIO

Número: ACDIR-2018-4939-IVC

Buenos Aires, Martes 30 de Octubre de 2018

Referencia: EX-2018-27409262-MGEYA-IVC- Aprobar la operatoria de vivienda nueva para el Camino de Sirga de la Villa 21-24, plan integral de re-urbanización de familias de la cuenca Matanza Riachuelo.

Visto el EX-2018-27409262-MGEYA-IVC, y;

CONSIDERANDO: Que en el marco del proceso de relocalización de las familias del “Camino de Sirga” de la Villa 21-24, y en cumplimiento de lo dispuesto en los autos caratulados: “ACUMAR S/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS”, de los principales caratulados “MENDOZA, BEATRIZ SILVIA Y OTROS C/ ESTADO NACIONAL Y OTROS S/ EJECUCION DE SENTENCIA”, se eleva a la Subsecretaria de Gestión social para su aprobación por este Directorio la OPERATORIA DE VIVIENDA NUEVA - CAMINO DE SIRGA DE LA VILLA 21-24, la cual se consensuó en las Mesas de Trabajo con los referentes del barrio;

Que la Coordinación UPE relocalización y urbanización de villas tiene bajo su responsabilidad la ejecución del PLAN INTEGRAL DE RE-URBANIZACIÓN DE FAMILIAS DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO, Cabe destacar que, esta instancia de aprobación es determinante para continuar con el proceso de adjudicación de viviendas nuevas del Conjunto Urbano Mundo Grúa, a donde se van a relocalizar próximamente los grupos familiares destinatarios de dicha Operatoria;

Que la operatoria propiciada se encuentra adjunta al expediente mediante IF-2018-29286776-IVC para su aprobación por este Directorio;

Que la Subsecretaria de Gestión Social tomo conocimiento de lo propiciado y prestó conformidad;

Que la Dirección Técnica, Administrativa y Legal dictamino: “...*esta Dirección General, en orden a su competencia, no tiene objeciones que formular por lo que corresponde dar intervención al Directorio*”;

Que, luego de un breve debate, el presente tema es sometido a votación y se aprueba por los miembros presentes.

Por ello, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 14 de la Ley N° 1.251;

SE RESUELVE:

Artículo 1º.- Aprobar la operatoria de vivienda nueva para el Camino de Sirga de la Villa 21-24, plan integral de re-urbanización de familias de la cuenca Matanza Riachuelo, que como anexo IF-2018-29286776-IVC forma parte de la presente.

Artículo 2º.-Delegar en la Gerencia General el dictado de disposiciones interpretativas, reglamentarias,

aclaratorias y/o modificatorias de la presente operatoria.

Artículo 3º.- Comunicar a todas las áreas.

Se da por aprobado el presente punto firmando al pie los miembros del Directorio.

Digitally signed by Daniel Vazquez Gregotti
Date: 2018.10.29 12:41:03 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Daniel Raul Vazquez Gregotti
Director
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MJGGC)
MINISTERIO JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

Digitally signed by Roberto Fernandez
Date: 2018.10.29 15:43:36 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Roberto Alejandro Fernandez
Director
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MJGGC)
MINISTERIO JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

Digitally signed by Martin Garcilazo
Date: 2018.10.30 10:37:53 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

MARTIN GONZALO GARCILAZO
Director
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MJGGC)
MINISTERIO JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

Digitally signed by Juan Ignacio Maquieyra
Date: 2018.10.30 11:14:05 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Juan Ignacio Maquieyra
Presidente
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MJGGC)
MINISTERIO JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

Digitally signed by Comunicaciones
Oficiales
DN: cn=Comunicaciones Oficiales
Date: 2018.10.30 11:14:09 -03'00'

Anexo 4.

Plan integral de re-urbanización de familias de la Cuenca Matanza-Riachuelo - Operatoria para relocalizaciones internas y rehabilitación de viviendas existentes - Camino de sirga de la Villa 21-24.

PLAN INTEGRAL DE RE-URBANIZACIÓN DE FAMILIAS DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO - OPERATORIA PARA RELOCALIZACIONES INTERNAS Y REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS EXISTENTES - CAMINO DE SIRGA DE LA VILLA 21-24

Capítulo I

I. ANTECEDENTES.

La presente Operatoria y su articulado se rigen de acuerdo al Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo¹ (en adelante; el PROTOCOLO) y se enmarca en los lineamientos y principios rectores de dicho Protocolo que según el punto 2 son:

- 2.1. Intervención territorial en función de criterios de riesgo ambiental.
- 2.2. Intervención integral en el territorio.
- 2.3. Relocalización de la población como última alternativa.
- 2.4. Compromiso y disponibilidad de los recursos públicos necesarios.
- 2.5. Implementación participativa.
- 2.6. Abordaje de la singularidad.
- 2.7. Articulación institucional basada en un enfoque multidimensional.
- 2.8. Sustentabilidad económica de la vivienda.
- 2.9. Atención a los riesgos de empobrecimiento.
- 2.10. Protección de la población de futuros desplazamientos.
- 2.11. Protección de los grupos vulnerables.
- 2.12. Enfoque de género, derechos y diversidad sexual.
- 2.13. Derecho a una vivienda adecuada.
- 2.14. Censo Responsable.

II. PLAN INTEGRAL.

La autoridad deberá diseñar y ejecutar con suficiente antelación un Plan Integral para los habitantes del Camino de Sirga de la Villa 21-24. El mismo contemplará el otorgamiento de soluciones habitacionales únicas y definitivas de tres tipos: relocalización a los Conjuntos Habitacionales dispuestos por la ley CABA N° 5172/14, Zavaleta 896 y aquellos que fueran adquiridos o necesarios adquirir; relocalizaciones externas mediante el otorgamiento de un crédito hipotecario; y rehabilitación de viviendas en sectores que no fueran afectados a la

¹ Resolución ACUMAR 420-E/2017, B.O. 22/12/2017.

zona de demolición del Camino de Sirga y puedan ser destinadas para grupos familiares que realicen una relocalización interna o bien, para aquellos que opten por permanecer en sus viviendas.

El Plan Integral será objeto de tratamiento en las Mesas de Trabajo celebradas en el IVC con los vecinos y Delegados del barrio, debiendo contemplarse una operatoria independiente para cada tipo de solución habitacional. Dicho plan contemplará el derecho a un hábitat adecuado, así como la distribución de los sectores y grupos familiares afectados en cada etapa del proceso.

Los destinatarios de la presente operatoria verán garantizado su derecho a un hábitat adecuado a través de la rehabilitación de viviendas existentes, que se considera una solución habitacional equiparable a las demás soluciones del Plan Integral.

III. FINALIDAD.

La presente operatoria está destinada a establecer los parámetros y pautas que regirán el proceso de relocalizaciones internas y rehabilitaciones de viviendas existentes (siendo posible también la construcción de nuevas viviendas), en la Villa 21-24 en los sectores que no fueran afectados a su demolición.

Los objetivos de esta operatoria son:

- 1) Garantizar los derechos de las personas afectadas por la contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo.
- 2) Dar cumplimiento a la Sentencia de la CSJN del 2008 en los autos “*Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios*” cuyos objetivos son: el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la recomposición del ambiente y la prevención de daños futuros.
- 3) Dar cumplimiento al Plan Integral de Saneamiento Ambiental y sus actualizaciones (PISA), en su parte pertinente.
- 4) Cumplir con el PROTOCOLO.
- 5) Ejecutar las rehabilitaciones de las viviendas existentes a los destinatarios, conforme surge en el Artículo 2 del Capítulo II de la presente operatoria.
- 6) Realizar todas las acciones tendientes a garantizar la seguridad de la tenencia de las familias. Ello, reconociendo que las familias actúan en carácter de poseedores desde el año en que puedan acreditarlo fehacientemente o desde que fueron censados o actualizados sus datos, lo que haya ocurrido primero. Asimismo, el IVC se compromete a realizar todas las gestiones administrativas y judiciales necesarias para cumplir con el proceso de regularización dominial (regularización del título, mensura, subdivisión de lotes, cesión de espacio público, etc.).
- 7) Garantizar condiciones de habitabilidad que respeten los estándares mínimos establecidos en el PROTOCOLO.

Capítulo II: REGLAMENTO PARA LAS RELOCALIZACIONES INTERNAS Y PARA LA REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS EXISTENTES

Artículo 1. DEFINICIONES.

- A. Camino de Sirga: Se entenderá por Camino de Sirga (en adelante; el CAMINO) a la zona delimitada en el Censo realizado por el Instituto de Vivienda de la Ciudad en el año 2011, y homologado en la causa judicial.
- B. Zona de demolición: Se entenderá por zona de demolición al sector del CAMINO que deberá ser liberado, y dentro del cual las familias deberán ser necesariamente relocalizadas.
- C. Zona a no demoler: Se entenderá por zona a no demoler al sector del CAMINO que no deberá ser liberado por fuera de los 35 metros del Camino de Sirga, a excepción de las circunstancias que sean debatidas en Mesa de Trabajo de acuerdo al Plan Integral.
- D. Relocalización interna: Se entenderá por relocalización interna la situación en la cual un grupo familiar deba u opte por ser relocalizado a una vivienda dentro de la zona a no demoler. Dicha vivienda será puesta a disposición del IVC y estará destinada a una rehabilitación para que finalmente sea utilizada como solución habitacional definitiva para otra familia, siendo el IVC responsable de dicho otorgamiento.
- E. Relocalización transitoria: Se entenderá por relocalización transitoria el traslado que deberá realizar un grupo familiar destinatario de esta operatoria cuando, por cuestiones técnicas, la obra a realizarse en su nueva vivienda no pueda desarrollarse en convivencia con el grupo familiar, o cuando deba esperar su solución habitacional en otra vivienda distinta a la que habitaba originalmente.
- F. Rehabilitación de vivienda: Se entenderá por rehabilitación de vivienda a las intervenciones que involucren obras de refacción, adaptación, recuperación y ampliación en la vivienda, a fin de garantizar los estándares mínimos de habitabilidad y la futura conexión a los servicios públicos formales, conforme a los “Criterios de Intervención en Construcción de Infraestructura y Operación del Servicio de Agua y Saneamiento en Barrios Populares/Urbanizaciones Emergentes” (APLA) y conforme a la resolución ENRE 683/07.
- G. Proyecto de Rehabilitación de Vivienda: Se entenderá por Proyecto de Rehabilitación de Vivienda a aquel que surja del ante-proyecto elaborado por el IVC y que cuente con el consentimiento del Jefe y Jefa de Hogar de la vivienda en cuestión.
 - 1. Se entenderá por ante-proyecto a las primeras versiones de un proyecto de rehabilitación de vivienda antes de que sea definido y aprobado de forma consensuada y definitiva.

IF-2019-10438593-GCABA-IVC

- H. Proyecto de Reordenamiento de Manzana: Se entenderá por Proyecto de Reordenamiento de Manzana a aquel que surja del ante-proyecto elaborado por el IVC que cuente con el consentimiento de los vecinos involucrados y afectados en el mismo. En estos proyectos se buscará reconfigurar/reacomodar las manzanas según los requerimientos espaciales que garanticen principalmente, las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas.

Artículo 2. PRINCIPIOS RECTORES.

Los espacios de “Mesas Técnicas” serán reuniones para trabajar los aspectos técnicos y urbanos de las reconfiguraciones de las manzanas y viviendas siempre que estas se encuentren en la zona a no demoler. Serán encuentros de trabajo en los que arquitectos del IVC trabajarán consensuadamente con los Delegados del CAMINO, vecinas y vecinos que se vean afectados, instituciones, organizaciones y organismos gubernamentales involucrados, en el diseño y desarrollo de los ante-proyectos. Estas mesas se convocarán previo al inicio de los trabajos y tendrán una periodicidad que se definirá al inicio de las mismas entre los diferentes actores participantes.

En estos proyectos, las intervenciones buscarán realizarse, entre otros aspectos posibles, teniendo en cuenta el reordenamiento de manzanas y de lotes; el tendido y la provisión de servicios públicos conforme a la normativa de APLA 2017, ENRE 683/07, el uso racional del terreno; la estructura lógica de la disposición de volúmenes (uso, tamaños y formas); la flexibilidad y crecimiento, siempre que las condiciones técnicas y de proyecto lo permitan. Asimismo, en el diseño de los proyectos se pretenderá, siempre que sea posible, el desarrollo y la implementación de equipamiento y espacios comunitarios.

El IVC deberá fundar los motivos técnicos cuando no pueda dar cumplimiento a estos criterios. En estos casos, el IVC convocará una Mesa Técnica especial para evaluar soluciones habitacionales alternativas.

Artículo 3. DESTINATARIOS.

Se consideran destinatarios de la presente operatoria:

1. Aquellos grupos familiares habitantes dentro de la zona de demolición que deban relocalizarse y opten por relocalización interna.
2. Aquellos grupos familiares que habiten en la zona a no demoler, que resulten afectados a un proyectos de integración y reurbanización sociourbanos u opten por la rehabilitación de su vivienda.

Artículo 4. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS DESTINATARIOS AL MOMENTO DE LA INSCRIPCIÓN EN LA PRESENTE OPERATORIA.

1. Residir en el CAMINO al momento de la actualización de datos, la cual será realizada

IF-2019-10438593-GCABA-IVC

como máximo hasta un año antes del diseño del ante-proyecto de rehabilitación de vivienda.

2. Aquellos grupos familiares que accedan a esta operatoria debido a una relocalización interna por residir en la zona de demolición, deberán permanecer en su vivienda hasta el momento de su relocalización.
3. Aquellos grupos familiares que opten por la rehabilitación de su vivienda y ésta se encuentre en la zona a no demoler, deberán residir en ella en el momento de llevarse a cabo la intervención de su vivienda y permanecer en la misma si las condiciones de la obra lo permiten (ver Capítulo 10).

Se exceptúa de los requisitos anteriores a aquellos destinatarios que no residan en el CAMINO por razones de fuerza mayor y/o circunstancias ajenas a su voluntad (salud, peligro en su integridad física, restricción de la libertad ambulatoria, entre otras). Cada circunstancia deberá estar debidamente justificada con documentación respaldatoria que así lo demuestre.

4. No haber sido destinatario de otros Programas del IVC de vivienda definitiva en los últimos 10 años desde el otorgamiento del último beneficio.
5. No registrar propiedades de ningún integrante del grupo familiar al momento que el IVC lo disponga/solicite.
6. Los destinatarios deberán ser argentinos, nativos o naturalizados, o extranjeros (con residencia permanente) debiendo acreditar su identidad con el Documento Nacional de Identidad expedido por el Registro Nacional del Estado Civil y Capacidad de las Personas. Serán válidos únicamente aquellos DNI vigentes y digitalizados.

Artículo 5. DOCUMENTOS A PRESENTAR PARA LA INSCRIPCIÓN.

El grupo familiar deberá presentar en las oficinas del IVC la siguiente documentación para iniciar la solicitud de adhesión a la presente operatoria, o bien podrá hacerlo a través del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

1. Formulario de solicitud de Rehabilitación de vivienda (ANEXO I);
2. Original y fotocopia de Documento Nacional de Identidad de cada integrante del grupo familiar.
3. Original y fotocopia de la libreta de matrimonio, certificado de convivencia y/o sentencia de divorcio según corresponda.
4. Fotocopia de Partida de Nacimiento de los menores de 18 años.

Artículo 6. CRITERIOS PARA LA REHABILITACIÓN DE LAS VIVIENDAS.

La ejecución de las rehabilitaciones de viviendas avanzará según lo consensuado en las Mesas Técnicas y se priorizará aquellas viviendas que son puestas a disposición del IVC para ser utilizadas como soluciones definitivas para grupos familiares cuya vivienda original se encuentra en la zona de demolición; y aquellas que deban ser intervenidas para proceder con los proyectos de reconfiguración de manzanas.

IF-2019-10438593-GCABA-IVC

No serán objeto de la presente operatoria aquellas intervenciones necesarias en una vivienda que den respuesta a resolver una situación de emergencia, siendo éste un abordaje particular que deberá tratarse en Mesa de Trabajo.

Artículo 7. SELECCIÓN DE VIVIENDAS PARA RELOCALIZACIÓN INTERNA.

El IVC creará un listado de viviendas fuera de la zona de demolición, disponibles para relocalización interna y que puedan ser utilizadas como soluciones habitacionales únicas y definitivas. Se incluirán en este listado las viviendas que hayan sido dejadas a disposición del IVC por aquellos grupos familiares que sean destinatarios de la Operatoria de Vivienda Nueva y la Operatoria de Créditos para Relocalización Externa.

El procedimiento para inscribir una vivienda en el listado será regido y controlado por el IVC. Será responsabilidad de este organismo identificar y relevar aquellas viviendas posibles de utilizar para las relocalizaciones internas. Asimismo, los vecinos interesados en inscribir su vivienda en el listado podrán hacerlo a través del equipo y la oficina territorial del IVC, siempre y cuando la misma se encuentre en la zona a no demoler. La inscripción de la vivienda al listado no implica que esta sea utilizada para relocalización interna o que efectivamente se realizarán obras para la rehabilitación de dicha vivienda, reservándose el IVC la facultad de evaluar el fin de la misma.

Artículo 8. ASPECTOS TÉCNICOS PARA LA REHABILITACIÓN DE LAS VIVIENDAS EXISTENTES.

Se considerarán trabajos de rehabilitación de viviendas a todas las refacciones, adaptaciones, recuperaciones y ampliaciones que se realicen dentro de una vivienda según los diseños de los ante-proyectos de vivienda y de manzanas, con el fin de cumplir con las condiciones mínimas de habitabilidad, conforme a la definición establecida en el Artículo 1 de la presente operatoria.

Los ante-proyectos de las viviendas serán desarrollados por el IVC teniendo en cuenta la situación socio-habitacional del grupo familiar. En todos los casos el grupo familiar deberá prestar conformidad con dicho ante-proyecto.

Se garantizarán las condiciones básicas espaciales y/o técnicas que den cumplimiento con sus funciones principales de seguridad, habitabilidad y salubridad. Asimismo, las intervenciones serán realizadas teniendo en miras la oportuna regularización dominial del inmueble.

Los aspectos técnicos de los trabajos a desarrollarse en la vivienda contemplan las intervenciones dirigidas sobre los siguientes componentes:

- a. Instalaciones de agua potable: Provisión y tendido interno, tanque de reserva, termotanque, artefactos, griferías, cañerías y/o accesorios.
- b. Instalaciones eléctricas: Tendido completo con sus respectivas protecciones.
- c. Instalaciones cloacales: Desagües primarios y secundarios, y artefactos sanitarios.

IF-2019-10438593-GCABA-IVC

- d. Instalaciones pluviales: Cañerías, rejillas, embudos, y canaletas².
- e. Estructura resistente: Refuerzo y/o renovación de las estructuras existente y adecuación de las mismas (losas-vigas-columnas).
- f. Ventilación e iluminación (forzada y/o natural): Mejorar superficies de iluminación y ventilación en ambientes.
- g. Núcleo húmedo: Reparación, mejoramiento y/o readecuación de baños y cocinas (instalaciones sanitarias, griferías, artefactos sanitarios).
- h. Adecuación y/o reconfiguración espacial: Construcción o reparación de muros internos y divisorios entre viviendas. Modificación o reacondicionamiento de fachadas según corresponda.
- i. Ejecución o re-adecuación de cubiertas.
- j. Adecuación o construcción de escaleras, según corresponda.
- k. Terminaciones (interiores/exteriores): Pintura, revoque, colocación de enchapes, cielorrasos y revestimiento en pisos y paredes.
- l. Carpinterías: Colocación/repación de aberturas (puertas y ventanas).
- m. Seguridad (protecciones en escaleras, terrazas, balcones y aberturas).
- n. Aislaciones térmicas e hidrófugas: Ejecución o reparación de aislaciones horizontales y verticales y carpetas.
- o. Patologías físicas, químicas y/o mecánicas, de la construcción: Calidad en los materiales de suelos, pisos, paredes y techos, entre otras.

El IVC deberá fundar los motivos técnicos cuando no pueda dar cumplimiento a los criterios mencionados. En tales casos, el IVC convocará una Mesa Técnica Especial para evaluar alguna solución alternativa.

Artículo 9. ASPECTOS SOCIALES PARA LA REHABILITACIÓN DE LAS VIVIENDAS EXISTENTES.

Los proyectos de rehabilitación de las viviendas serán realizados considerando al grupo familiar según la conformación y la cantidad de integrantes de cada grupo al momento de la última actualización de datos, la cual deberá ser realizada como máximo hasta un año antes del diseño del ante-proyecto de vivienda.

En el supuesto de que algún integrante del grupo familiar no se encuentre presente al momento de la actualización de datos y/o al momento de la ejecución de las obras por razones de fuerza mayor y/o circunstancias ajenas a su voluntad, éste será igualmente considerado en el diseño del ante-proyecto de la vivienda. Dicha circunstancia deberá estar debidamente justificada con documentación respaldatoria que así lo demuestre.

En casos de que al momento de diseñar un ante-proyecto de vivienda, se constatare una modificación en el grupo familiar, el IVC tendrá en consideración dicha variación del grupo.

² En todas las instalaciones mencionadas se incluyen conexiones desde acometida de Línea Oficial hacia el interior de la vivienda.

Asimismo, las obras serán diseñadas según los siguientes criterios, siempre que las condiciones espaciales, físicas y técnicas lo permitan:

1. En caso de que dentro de una vivienda cohabiten más de un grupo familiar actualizado se deberá contemplar una solución habitacional definitiva e independiente para cada uno de dichos grupos familiares.
2. Contemplar hasta un máximo de DOS (2) personas por dormitorio. En los casos que los miembros del grupo familiar deban compartir dormitorio se tendrán en cuenta los siguientes criterios:
 - a. En caso de niñas y niños menores de 10 años no se considerará el sexo/género de ellos y ellas como criterio de separación por dormitorio;
 - b. Excepto en el caso de las parejas de hecho, para todos los restantes integrantes del grupo familiar mayores a DIEZ (10) años se considerará el criterio del sexo/género como criterio de separación por dormitorio; todo ello siempre que las condiciones espaciales, físicas y técnicas lo permitan y salvo solicitud de la familia en contrario.
3. En aquellas situaciones donde dentro del grupo familiar haya algún miembro con discapacidad, movilidad reducida, condición de salud incapacitante y adultos mayores, el ante-proyecto y proyecto de rehabilitación de vivienda deberá responder a dicha situación a fines de garantizar la accesibilidad y habitabilidad.
4. Los ante-proyectos y proyectos deberán dar respuesta a las actividades productivas que constituyan la economía familiar y/o actividades sociales que se lleven a cabo en ella, y que hayan sido oportunamente registradas en el relevamiento realizado por el IVC al momento de la última actualización de datos.

Cuando no se pueda avanzar con la rehabilitación de una vivienda conforme a lo que establece este artículo y esta operatoria, la Subsecretaría de Gestión Social del IVC quien la reemplace en su futuro, contemplará la posibilidad de articular la presente operatoria con las demás existentes del Plan Integral. De igual modo, el IVC deberá fundar los motivos cuando no pueda dar cumplimiento a los criterios mencionados. En tales casos, el IVC podrá convocar una Mesa Técnica Especial para evaluar alguna solución alternativa.

Artículo 10. SITUACIONES DEL GRUPO FAMILIAR DURANTE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDA.

De acuerdo a los ante-proyectos acordados con cada grupo familiar para la rehabilitación de su vivienda, el IVC determinará en cada situación y mediante un informe, si los trabajos a realizarse al interior de cada vivienda, permitirán la permanencia del grupo familiar o bien, si requerirán su relocalización transitoria al momento de la ejecución de la obra, dando lugar a las siguientes situaciones:

IF-2019-10438593-GCABA-IVC

- a) Las obras que permiten la permanencia del grupo familiar durante todo el proceso son las rehabilitaciones que incluyen las siguientes intervenciones:
- Terminaciones
 - Aislaciones Térmicas e Hidrófugas
 - Núcleos Sanitarios (Mejoras)
 - Seguridad Exterior
 - Patologías de la construcción (Mecánicas)
- b) Las obras que requieren que el grupo familiar afectado realice una relocalización transitoria en alguna etapa de la ejecución incluyen las siguientes intervenciones:
- Instalaciones Sanitarias y Eléctricas
 - Núcleos Sanitarios (Nuevo)
 - Patologías de la construcción (Química/Mecánica)
 - Estructuras (Refuerzo)
 - Ventilación e Iluminación (Forzada)
 - Reconfiguración interna (Parcial)
 - Ampliaciones de vivienda
- c) Las obras que requieren que el grupo familiar afectado realice una relocalización transitoria durante la ejecución completa incluyen las siguientes intervenciones:
- Construcción y/o rehabilitación de estructuras
 - Construcción y/o reemplazo de cerramientos para ventilación e iluminación
 - Construcción y/o reconstrucción de paramentos por re-funcionalizaciones
 - Reconstrucción y/o ampliación de la vivienda
 - Construcción y/o reconstrucción de núcleos sanitarios
 - Tendido de instalaciones sanitarias y/o eléctricas
 - Estructuras (Renovación)
 - Ventilación e Iluminación (Natural)

Tanto en las situaciones B y C, el IVC advertirá y le comunicará al grupo familiar en qué momento de la obra el grupo podría permanecer en la vivienda y cuándo no, con suficiente antelación.

Para los trabajos de rehabilitación de viviendas que requieran la relocalización transitoria (ya sea durante alguna etapa o durante todo el proceso de la obra), el grupo familiar será responsable de ordenar, embalar y guardar sus pertenencias para su traslado. Asimismo, el IVC deberá garantizar el traslado y guardado de los mismos hasta que el grupo familiar pueda habitar su vivienda. En todos los casos, el IVC realizará un inventario de los bienes muebles que se encuentren en la vivienda a rehabilitar, el cual deberá ser suscripto por el grupo familiar.

Para las intervenciones que requieran la relocalización transitoria del grupo familiar, el IVC realizará las acciones necesarias para facilitar y gestionar la relocalización transitoria

IF-2019-10438593-GCABA-IVC

del grupo, pudiendo el mismo resolverlo de manera independiente. En aquellas situaciones que los grupos familiares reciban una vivienda existente en la zona a no demoler, el IVC podrá permitir que los mismos puedan permanecer en sus viviendas originales hasta que estén finalizadas las obras.

Artículo 11. PROYECTO DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS EXISTENTES.

Cada ante-proyecto de rehabilitación de vivienda establecerá los plazos estimados de obra y un plan de trabajo posible que deberá incluir si la familia debe realizar relocalización transitoria en algún momento de la ejecución de la obra de rehabilitación.

Los grupos familiares cuyas viviendas se encuentran en la zona a no demoler y cuenten con el derecho a optar entre las distintas soluciones habitacionales, tendrán el derecho a consultar el ante-proyecto y plan de trabajo antes de definir su solución, pudiendo asesorarse con el Ministerio Público de la Defensa, y ahí quedará consolidado su derecho a opción que se transcribirá en un Acta-Acuerdo (ANEXO II).

El IVC podrá excepcionalmente alterar un proyecto, previo consenso con el grupo familiar, si durante la ejecución de los trabajos surgieran imprevistos técnicos.

Artículo 12. OBLIGACIONES DE LOS DESTINATARIOS.

12.1. Previo a la ejecución de los trabajos:

- a. Participar y colaborar activamente en los espacios que el IVC destine para el diseño y la definición del ante-proyecto de su vivienda y la manzana, según corresponda.
- b. Acordar y firmar el Proyecto de Rehabilitación de Vivienda Existente a realizar por el IVC y el Acta Acuerdo de Conformidad del Proyecto de Rehabilitación de Vivienda Existente (ANEXO III).
- c. Acordar y coordinar con la Inspección de Obra, los días y horarios para las visitas de obra.
- d. Permitir el ingreso a la vivienda de los equipos técnicos y sociales del IVC y de quienes realicen los trabajos durante la realización de la visita previa de obra.

12.2 Durante la ejecución de los trabajos:

- a. Colaborar con el IVC y con quienes realicen los trabajos en todo lo necesario para llevar adelante las mejoras edilicias acordadas.
- b. Permitir el acceso a quienes realicen los trabajos a fin de que puedan realizar las obras, debiendo coordinar la apertura y cierre de la vivienda, así como también coordinar las condiciones de permanencia y/o presencia del grupo familiar durante todo el período de ejecución de la obra.
- c. Garantizar que las personas menores de edad no permanezcan en la vivienda sin la supervisión de un/a adulto/a responsable.
- d. Garantizar que no albergarán mascotas en la vivienda en obra.

12.3 Finalizada la ejecución de los trabajos:

IF-2019-10438593-GCABA-IVC

- a. Habitar la vivienda en forma personal, junto con su grupo familiar.
- b. En los casos que corresponda y oportunamente, ejercer los derechos y cumplir con las obligaciones propias que conlleva la convivencia en un edificio de propiedad horizontal, respetando a sus vecinos y comprometiéndose a mantener en buen estado y en condiciones de higiene tanto su unidad funcional como los espacios comunes. No realizar modificaciones que puedan afectar la estructura de la vivienda mejorada ni de los espacios comunes, sin previa autorización del IVC.
- c. Mantener en buen estado de conservación y en condiciones de habitabilidad las intervenciones realizadas una vez finalizada la obra.
- d. Suscribir el Acta de Conformidad de Obra y Reconocimiento de Ocupantes de Hecho de la Vivienda al momento que finalice la ejecución de los trabajos (ANEXO IV).

12.4. Obligaciones al momento de la regularización dominial:

- a. Acudir al acto de escrituración cuando el IVC lo indique.
- b. Tomar a su cargo el pago de los impuestos y servicios que se generen con motivo del uso de la vivienda rehabilitada.

Artículo 13. OBLIGACIONES DEL IVC.

- a. Diseñar los ante-proyectos de rehabilitación de viviendas existentes considerando los aspectos técnicos y sociales descritos en la presente operatoria.
- b. Diseñar los ante-proyectos de reordenamiento de manzanas considerando los aspectos técnicos y sociales descritos en la presente operatoria.
- c. Realizar los trabajos de rehabilitación de vivienda conforme al Proyecto de Rehabilitación de Vivienda acordado y firmado por el grupo familiar, controlando la ejecución de la obra.
- d. Realizar las acciones tendientes a la futura regularización dominial, asumiendo los gastos de escritura.
- e. Soportar los gastos que implique la intervención.
- f. Otorgar las Actas de Conformidad de Obra y Reconocimiento de Ocupantes de Hecho de la Vivienda.
- g. En caso de que resulte necesario, el IVC podrá facilitar al grupo familiar la relocalización transitoria o permitir la permanencia del mismo en su vivienda original tal cual se detalla en la presente operatoria.
- h. Entregar las viviendas intervenidas en condiciones de habitabilidad que respeten los estándares mínimos establecidos en el punto 5 del PROTOCOLO. Cuando por cuestiones ajenas al IVC no sea posible otorgar las viviendas con las conexiones a los servicios públicos efectuadas y en funcionamiento, el proyecto de rehabilitación de vivienda deberá contemplar la futura conexión a la red de infraestructura. En todos los casos será responsabilidad del IVC que la conexión se realice una vez que la red se encuentre disponible.
- i. En el momento en que los servicios públicos se encuentren regularizados, el IVC efectuará todas las gestiones que se encuentren a su alcance a los efectos de lograr el

IF-2019-10438593-GCABA-IVC

reconocimiento de tarifa social y/o plazo de gracia para su pago, así como también de la Tasa Retributiva de los Servicios de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Mantenimiento y Conservación de Sumideros.

- j. Garantizar los arreglos producto de los vicios ocultos de la obra en caso que correspondan.
- k. Al momento de la regularización dominial, el IVC se reserva la facultad de ejercer la prioridad de opción de compra frente a cualquier otro interesado en adquirir la propiedad, todo ello por el plazo de CINCO (5) años. Dicha condición deberá constar en las correspondientes escrituras traslativas de dominio.



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
"2019 -Año del 25° Aniversario del reconocimiento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires"

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico

Número: IF-2019-10438593-GCABA-IVC

Buenos Aires,

Jueves 4 de Abril de 2019

Referencia: S/ PLAN INTEGRAL DE RE-URBANIZACIÓN DE FAMILIAS DE LA CUENCA
MATANZA RIACHUELO - OPERATORIA PARA RELOCALIZACIONES INTERNAS Y
REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS EXISTENTES - CAMINO DE SIRGA DE LA VILLA 21-24

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 12 pagina/s.

Digitally signed by Comunicaciones Oficiales
DN: cn=Comunicaciones Oficiales
Date: 2019.04.04 10:37:13 -03'00'

JAZMIN IVANA LERNER
Asesor
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MIJGC)
AREA JEFE DE GOBIERNO

Digitally signed by Comunicaciones
Oficiales
DN: cn=Comunicaciones Oficiales
Date: 2019.04.04 10:37:14 -03'00'

Anexo 5.

Aprobación acta de directorio
IVC ACDIR 5248/19. 23 de mayo
de 2019.



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

"2019 -Año del 25° Aniversario del reconocimiento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires"

ACTA DE DIRECTORIO

Número: ACDIR-2019-5248-GCABA-IVC

Buenos Aires,

Jueves 23 de Mayo de 2019

Referencia: EX-2019-12880574-GCABA-IVC-Aprobar Operatoria para Relocalizaciones Internas y Rehabilitación de Viviendas Existentes - Camino De Sirga de la Villa 21-24.

Visto el Expediente N° EX-2019-12880574-GCABA-IVC, y;

CONSIDERANDO: Que por el Expediente mencionado en el Visto tramita la aprobación de la Operatoria para Relocalizaciones Internas y Rehabilitación de Viviendas Existentes - Camino De Sirga de la Villa 21-24;

Que la Coordinación UPE- Relocalización y Urbanización de Villas informa mediante IF-2019-10437035-GCABA-IVC: *"En el marco del proceso de relocalización de las familias del "Camino de Sirga" de la Villa 21-24, y en cumplimiento de lo dispuesto en los autos caratulados: "ACUMAR S/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS", de los principales caratulados "MENDOZA, BEATRIZ SILVIA Y OTROS C/ ESTADO NACIONAL Y OTROS S/ EJECUCION DE SENTENCIA" y considerando que esta Coordinación tiene bajo su responsabilidad la ejecución del PLAN INTEGRAL DE RE-URBANIZACIÓN DE FAMILIAS DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO, se solicita por este medio se prosiga con el trámite administrativo a fin de aprobar por el Directorio de este IVC el texto de la OPERATORIA PARA RELOCALIZACIONES INTERNAS Y REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS EXISTENTES - CAMINO DE SIRGA DE LA VILLA 21-24, la cual se consensuó en las Mesas de Trabajo con los referentes del barrio. Cabe destacar que, esta instancia de aprobación es determinante para continuar con el proceso de relocalización de las familias del Camino de Sirga, en cumplimiento de la manda judicial";*

Que la operatoria propiciada se encuentra adjunta a los presentes actuados mediante IF-2019-10438593-GCABA-IVC;

Que mediante IF-2019-15267426-GCABA-IVC, IF-2019-15267393-GCABA-IVC, IF-2019-15267388-GCABA-IVC e IF-2019-15267416-GCABA-IVC se agregan los anexos correspondientes a la mencionada operatoria para su aprobación por este Directorio;

Que la entonces Subsecretaria Gestión Social tomo intervención y presto conformidad con lo propiciado;

Que la Gerencia General tomo intervención prestando conformidad con lo propiciado;

Que la Dirección Técnica, Administrativa y Legal dictamino: *"...esta Dirección Gral. no tiene objeciones legales que formular y considera que la Superioridad se encuentra facultada para evaluar la conveniencia de la aprobación de la Operatoria mencionada";*

Que, luego de un breve debate, el presente tema es sometido a votación y se aprueba por los miembros presentes.

Por ello, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 14 de la Ley N° 1.251;

EL DIRECTORIO DEL IVC RESUELVE

Artículo 1°.- Aprobar la Operatoria para Relocalizaciones Internas y Rehabilitación de Viviendas Existentes - Camino De Sirga de la Villa 21-24, que como anexo IF-2019-10438593-GCABA-IVC forma parte de la presente.

Artículo 2°.- Aprobar los anexos correspondientes a la operatoria aprobada en el artículo 1°- Formulario de solicitud de rehabilitación de vivienda (Anexo I: IF-2019-15267426-GCABA-IVC), - conformidad de rehabilitación de vivienda existente como solución habitacional definitiva (Anexo II -IF-2019-15267393-GCABA-IVC), - acta acuerdo conformidad del proyecto de rehabilitación de vivienda existente (Anexo III -IF-2019-15267388-GCABA-IVC) y - acta de conformidad de obra y reconocimiento de ocupantes de hecho de la vivienda (Anexo IV -IF-2019-15267416-GCABA-IVC) los cuales forman parte integrante de la presente.

Artículo 3°.- Delegar en la Gerencia General el dictado de disposiciones interpretativas, reglamentarias, aclaratorias y/o modificatorias de la presente operatoria.

Artículo 4°.- Comunicar a todas las áreas.

Se da por aprobado el presente punto firmando al pie los miembros del Directorio.

Digitally signed by Daniel Vazquez Gregotti
Date: 2019.05.22 11:30:42 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Daniel Raul Vazquez Gregotti
Director
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MJGGC)
AREA JEFE DE GOBIERNO

Digitally signed by Roberto Fernandez
Date: 2019.05.23 14:26:40 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Roberto Alejandro Fernandez
Director
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MJGGC)
AREA JEFE DE GOBIERNO

Digitally signed by Martin Garcilazo
Date: 2019.05.23 15:46:47 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

MARTIN GONZALO GARCILAZO
Director
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MJGGC)
AREA JEFE DE GOBIERNO

Digitally signed by Juan Ignacio Maquieyra
Date: 2019.05.23 17:35:28 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Juan Ignacio Maquieyra
Presidente
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MJGGC)
AREA JEFE DE GOBIERNO

Digitally signed by Comunicaciones
Oficiales
DN: cn=Comunicaciones Oficiales
Date: 2019.05.23 17:35:34 -03'00'

Anexo 6.

Plan integral de re-urbanización
de familias de la Cuenca
Matanza- Riachuelo -
Operatoria de créditos para
relocalización externa
- Camino de sirga de
la Villa 21-24.

PLAN INTEGRAL DE RE-URBANIZACIÓN DE FAMILIAS DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO - OPERATORIA DE CRÉDITOS PARA RELOCALIZACIÓN EXTERNA - CAMINO DE SIRGA DE LA VILLA 21-24

Capítulo I

I. ANTECEDENTES.

La presente Operatoria y su articulado se rigen de acuerdo al Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo¹ (en adelante; el PROTOCOLO) y se enmarca en los lineamientos y principios rectores de dicho Protocolo que según su artículo 2 son:

- 2.2 Intervención territorial en función de criterios de riesgo ambiental.
- 2.3 Intervención integral en el territorio.
- 2.4 Relocalización de la población como última alternativa.
- 2.5 Implementación participativa e información.
- 2.6 Abordaje de la singularidad.
- 2.7 Articulación institucional basada en un enfoque multidimensional.
- 2.8 Sustentabilidad económica de la vivienda.
- 2.9 Atención a los riesgos de empobrecimiento.
- 2.10 Protección de la población de futuros desplazamientos.
- 2.11 Protección de los grupos vulnerables.
- 2.12 Enfoque de género, derechos y diversidad.
- 2.13 Derecho a una vivienda adecuada.
- 2.14 Censo Responsable.
- 2.15 Compromiso y disponibilidad de los recursos públicos necesarios.

II. PLAN INTEGRAL DE RELOCALIZACIÓN.

La autoridad deberá diseñar y ejecutar con suficiente antelación un Plan Integral para los habitantes del Camino de Sirga de la Villa 21-24. El mismo contemplará el otorgamiento de soluciones habitacionales únicas y definitivas de tres tipos: relocalización a los Conjuntos Habitacionales dispuestos por la ley CABA N° 5172/14, Zavaleta 896 y aquellos que fueran adquiridos o necesarios adquirir para darle cumplimiento a la presente operatoria; relocalizaciones externas mediante el otorgamiento de un crédito hipotecario; y mejoramientos

¹ Resolución ACUMAR 420-E/2017, B.O. 22/12/2017.

de viviendas ubicadas en los sectores que no fueran afectados a su liberación y puedan ser destinadas a grupos familiares que realicen relocalización interna o bien, para aquellos que opten por permanecer en sus viviendas.

Este Plan Integral será objeto de tratamiento en las Mesas de Trabajo celebradas en el IVC con los vecinos y referentes del barrio, debiendo contemplarse una operatoria independiente para cada tipo de solución habitacional. El Plan Integral contemplará el derecho a una relocalización adecuada, así como la distribución de los sectores y las familias afectadas a cada etapa.

La presente operatoria está destinada a establecer los parámetros y pautas que regirán el proceso de otorgamiento de créditos para las relocalizaciones externas, contemplado en el Plan Integral.

III. FINALIDAD.

Los objetivos de esta operatoria son:

- 1) Garantizar los derechos de las personas afectadas por la contaminación del Riachuelo.
- 2) Dar cumplimiento a la Sentencia de la CSJN del 2008 en los autos “*Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios*” cuyos objetivos son: el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la recomposición del ambiente y la prevención de daños futuros.
- 3) Dar cumplimiento al Plan Integral de Saneamiento Ambiental y sus actualizaciones (PISA), en su parte pertinente.
- 4) Cumplir con el PROTOCOLO.
- 5) Financiar la compra de bienes inmuebles por parte de los grupos familiares contemplados en el Capítulo II art. 1 de la presente operatoria.

Capítulo II

I. REGLAMENTO PARA LA RELOCALIZACIÓN EXTERNA MEDIANTE CRÉDITO

Artículo 1. DEPENDENCIA FUNCIONAL.

La implementación de la operatoria depende funcionalmente de la Subsecretaría de Gestión Social o quien la reemplace en su futuro.

Artículo 2. DESTINATARIOS.

Se consideran destinatarios a aquellos grupos familiares residentes en el “Camino de Sirga” (en adelante; el CAMINO) delimitado en el año 2011, y relevados en la última actualización de datos oportunamente aprobada por el Directorio de este Instituto.

IF-2019-09095797-GCABA-IVC

Artículo 3. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS DESTINATARIOS AL MOMENTO DE LA INSCRIPCIÓN EN LA PRESENTE OPERATORIA.

1. Residir en el CAMINO al momento de la actualización de datos y de la relocalización. Se exceptúa de este requisito a aquellos destinatarios que no residan en el barrio por razones de fuerza mayor y/o circunstancias ajenas a su voluntad (salud, peligro en su integridad física, restricción de la libertad ambulatoria, entre otras). Cada circunstancia deberá estar debidamente justificada con documentación respaldatoria que así lo acredite.
2. No haber sido beneficiario de otros Programas del IVC de vivienda definitiva en los últimos 10 años, contados a partir del otorgamiento del último beneficio. No registrar inhibición general de bienes a nombre del/los titular/es.
3. No registrar propiedades a nombre de los integrantes del grupo familiar.
4. Los destinatarios deberán ser argentinos, nativos o naturalizados, o extranjeros (con residencia permanente) debiendo acreditar su identidad con el Documento Nacional de Identidad expedido por el Registro Nacional del Estado Civil y Capacidad de las Personas. Son válidos únicamente aquellos DNI vigentes y digitalizados.

Artículo 4. DOCUMENTOS A PRESENTAR PARA LA INSCRIPCIÓN EN LA PRESENTE OPERATORIA.

El grupo familiar deberá presentar en las oficinas del IVC la siguiente documentación para iniciar la solicitud de otorgamiento del crédito:

1. Formulario de solicitud de crédito debidamente suscripto (Anexo I);
2. Original y fotocopia de documento nacional de identidad de cada integrante del grupo familiar;
3. Original y fotocopia de la libreta de matrimonio, certificado de convivencia y/o sentencia de divorcio según corresponda;
4. Acreditación de ingresos del grupo familiar mediante fotocopia de recibo de sueldo y/o declaración jurada;
5. Nota de conformidad del grupo familiar para la compra del inmueble a tramitar, debidamente suscripta;
6. Certificado de discapacidad u otra documentación que acredite situación incapacitante;
7. Fotocopia de partida de nacimiento de los menores de 18 años;

Artículo 5. CRITERIOS DE OTORGAMIENTO DEL CRÉDITO.

El otorgamiento del crédito se realizará considerando al grupo familiar en su conjunto al momento de la actualización de datos, según la conformación y la cantidad de integrantes de cada grupo.

- 1) La Subsecretaría de Gestión Social considerará de manera automática los desgloses en los siguientes supuestos:

IF-2019-09095797-GCABA-IVC

- a. Un integrante censado que se encuentre habitando al momento de la actualización de datos en una vivienda independiente de la de su grupo familiar original.
- b. Conformación de un nuevo grupo familiar por estar cursando un embarazo y/o por el nacimiento de uno o más hijos.
- c. Conformación de un nuevo grupo familiar constituido por una pareja, siempre que ambos sean mayores de 18 años y cuenten con independencia económica. En estos casos, deberá existir un informe social en tal sentido. Asimismo, el integrante censado deberá presentar: Acta o Libreta de Matrimonio, Certificado de Unión Convivencial y/o Certificado de Concubinato.

En caso de no contar con dicha documentación, excepcionalmente serán considerados el integrante censado con su pareja, siempre que presenten lo siguiente:

- Alguna de la siguiente documentación: póliza de seguro donde surja como beneficiaria el/la conviviente; documentos de tarjetas de crédito de donde surja que son cotitulares de la misma; documentación del banco de la cuenta corriente/caja de ahorro donde surja que son cotitulares de la cuenta; título de propiedad de un bien mueble registrable donde surja que son cotitulares del mismo; comprobante de la obra social del titular donde se encuentre como titular de la prestación el/la conviviente. Y:
- Dos (2) testigos, mayores de dieciocho años (18), domicilio en la República Argentina, no pudiendo ser consanguíneos o afines en línea directa ni convivientes del solicitante. Quien se constituya como testigo de una pareja, en ningún caso podrá proponer como testigo propio a ninguno de los integrantes de esa pareja.

2) La Subsecretaría de Gestión Social considerará el desglose a solicitud de parte en el supuesto de que integrantes censados en un grupo familiar hayan sido relevados en la actualización de datos como mayores de edad y atiendan independientemente sus necesidades básicas. La independencia económica deberá acreditarse mediante declaración jurada de ingresos y tendrá que ser superior al valor de la Canasta Básica Total (Línea de Pobreza) correspondiente a un hogar unipersonal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo, el integrante censado deberá presentar: Recibo de sueldo, Certificado laboral con indicación del salario y/o Carta del empleador. De no contar con dicha documentación, y en carácter excepcional, la independencia económica podrá acreditarse por declaración jurada.

Por otra parte, la Subsecretaría de Gestión Social podrá evaluar cualquier otra solicitud de desglose.

Artículo 6. OTORGAMIENTO DEL CRÉDITO.

El otorgamiento del crédito se efectuará en forma individual por grupo familiar. Cómo

IF-2019-09095797-GCABA-IVC

excepción, la Comisión Evaluadora de Créditos podrá analizar la viabilidad del otorgamiento de un crédito en forma conjunta a más de un grupo familiar, en cuyo caso, las obligaciones emergentes serán asumidas en forma solidaria.

Artículo 7. COMISIÓN EVALUADORA DE CRÉDITOS.

La Comisión Evaluadora de Créditos interviene en la aprobación de cada crédito hipotecario comprendido en esta operatoria.

Artículo 8. FINANCIAMIENTO Y MONTO DEL CRÉDITO.

1. El financiamiento del crédito hipotecario deberá garantizarse mediante la constitución de una hipoteca en primer grado a favor del IVC.
2. El monto máximo del crédito no podrá superar los pesos tres millones (\$ 3.000.000) y no se realizarán diferenciaciones en el monto del crédito a otorgar según la conformación del grupo familiar o ingresos declarados con excepción de los grupos familiares compuestos por siete (7) o más integrantes. En estos casos y de manera excepcional, el monto del crédito se podrá ampliar, hasta pesos tres millones seiscientos mil (\$3.600.000).
3. El monto del crédito podrá financiar hasta el cien por ciento (100%) del valor de la vivienda a adquirir, teniendo como límite el monto que surja de la tasación que realice el Banco de la Ciudad de Buenos Aires.
4. La tasa de interés aplicable será fija y del 0% (cero por ciento) anual y el financiamiento será de hasta trescientas sesenta (360) cuotas mensuales y consecutivas.
5. La Comisión Evaluadora de Créditos podrá, mediante resolución fundada, ampliar el financiamiento hasta cuatrocientas ochenta (480) cuotas mensuales y consecutivas.
6. El IVC reconocerá en carácter de subsidio un cuarenta por ciento (40%) del valor del crédito a otorgar a aquellos grupos familiares que hayan sido censados en el censo homologado en la causa judicial (en adelante, el CENSO), ello en concepto del reconocimiento de la vivienda existente en el CAMINO. A aquellos grupos familiares no censados, el IVC reconocerá un subsidio del treinta por ciento (30%) del valor del crédito en reconocimiento de la vivienda existente en el CAMINO.
7. La cuota mensual para el pago del crédito no podrá superar el veinte por ciento (20%) de los ingresos totales del grupo familiar. Cuando la cuota supere el veinte por ciento (20%) de los ingresos del grupo familiar el IVC subsidiará dicha diferencia.
8. Adicionalmente, y en forma excepcional, el Directorio del IVC podrá reconocer un subsidio complementario del diez por ciento (10%) cuando las circunstancias

IF-2019-09095797-GCABA-IVC

propias del caso así lo ameriten, tales como: Grupos familiares que declaren ingresos por debajo de la Línea de Pobreza de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o aquellos cuyos ingresos desciendan por debajo de la Línea de Pobreza como consecuencia del impacto de la cuota estimada de vivienda.

9. El pago de las cuotas establecido para cada una de las unidades funcionales será abonado por los adjudicatarios a partir del mes siguiente al de la celebración de la escritura traslativa de dominio y dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes en curso.
10. El IVC podrá otorgar un plazo de gracia de hasta doce (12) meses , ampliable por seis (6) meses más, para el pago de las cuotas, siempre y cuando, las circunstancias lo justifiquen, situación que será evaluada por la Subsecretaría de Gestión Social del IVC quien la reemplace en su futuro. En caso que el adjudicatario solicite una nueva prórroga, el IVC tendrá a su cargo la realización de un informe social del grupo familiar y, en caso de considerarlo necesario, podrá renovarse el plazo de gracia conforme el procedimiento establecido precedentemente en éste mismo párrafo. En caso que el IVC no conceda la prórroga se deberá notificar al adjudicatario los motivos de la negativa.
11. En ningún caso las acciones tendientes al cobro de deudas producto de la presente operatoria podrá dar lugar a situaciones que impliquen un empeoramiento o deterioro de la condición habitacional de las familias beneficiadas.

Artículo 9. GASTOS.

La Comisión Evaluadora de Créditos se encuentra facultada a otorgar un subsidio de hasta el treinta por ciento (30%) del valor de la vivienda a adquirir, y con carácter adicional al mismo, para atender gastos inherentes a la operación inmobiliaria, gastos notariales, tasación del Banco Ciudad de Buenos Aires, mudanza, gastos internos producidos en el Organismo y cualquier otra erogación que la Comisión Evaluadora de Créditos considere pertinente. Se exceptuará de los presentes gastos el monto destinado a la reserva del inmueble previsto en el artículo 13.

Artículo 10. DOCUMENTACIÓN NECESARIA DEL INMUEBLE.

La tramitación del crédito deberá contar con las siguientes constancias documentales relativas al inmueble a adquirir:

- a) Fotocopia de la escritura de la propiedad elegida por el grupo familiar;
- b) Fotocopia del Plano aprobado y/o Reglamento de Copropiedad y Administración; en caso de corresponder;
- c) Tasación del Banco de la Ciudad de Buenos Aires;

IF-2019-09095797-GCABA-IVC

- d) Informe Técnico que verifique las buenas condiciones de habitabilidad del inmueble a adquirir; realizado por un profesional idóneo designado por el IVC;
- e) Fotocopia del DNI de los propietarios del inmueble;
- f) Nota de conformidad de venta del inmueble firmada por todos los propietarios;
- g) Nota suscripta por el beneficiario del crédito, declarando conocer el inmueble y prestando conformidad con la documentación mencionada en los incisos c) y d).

Artículo 11. AJUSTE DÓLAR.

Se reconocerá hasta un máximo del diez por ciento (10%) del monto total del crédito en carácter de subsidio por variación del dólar, según lo establecido mediante ACDIR -2018-4717-IVC.

Artículo 12. DE LA ESCRITURACIÓN.

En el caso de resultar procedente, se dispondrá el giro de las actuaciones a la Escribanía General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a efectos de proceder a la escrituración del inmueble a favor del beneficiario.

Artículo 13. RESERVA DEL INMUEBLE.

Respecto a los gastos inherentes a la operación inmobiliaria en concepto de seña a cuenta de precio y/o seña ad referendum, la Comisión Evaluadora de Créditos se encuentra facultada para autorizar el pago de las sumas que pudieren corresponder, a costa y cargo del IVC, sólo en aquellos casos que dicha Comisión lo considere necesario a fin de la consecución del trámite crediticio, descontándose este valor del monto de la vivienda a adquirir por el beneficiario en el acto de escrituración.

Dicha autorización se realizará con posterioridad a la presentación de propiedad por parte del/los solicitantes del crédito y con carácter previo al acta de otorgamiento del mismo.

El/los solicitantes del crédito deberán presentar nota membretada y suscripta por la inmobiliaria interviniente en la operación de compraventa, a efectos de precisar la suma dineraria requerida al solicitante en concepto de seña a cuenta de precio y/o seña ad referendum. Asimismo, deberá acreditar constancia de titularidad o cotitularidad de cuenta bancaria, en caso de poseer.

Asimismo, el IVC tramitará ante el Registro de la Propiedad Inmueble el pertinente informe de dominio.

Lo expuesto se instrumentará mediante la suscripción de mutuo personal entre el/los solicitantes del crédito y el IVC. A tales fines se deberá utilizar el modelo de contrato de mutuo

IF-2019-09095797-GCABA-IVC

aprobado por ACDIR-2017-4129-VC.

Artículo 14. OBLIGACIONES DE LOS DESTINATARIOS.

Serán obligaciones de los destinatarios:

1. Abonar en término las cuotas de cancelación de la hipoteca;
2. Una vez escriturado el inmueble, traspasar a su nombre y solventar todos los servicios, expensas, impuestos y refacciones vinculados a la propiedad;
3. Habitar la vivienda en forma personal, junto con su grupo familiar;
4. No permitir el ingreso de nuevas personas y/o grupos familiares con posterioridad a la actualización de datos; dejar al momento de la relocalización ó de la suscripción de la escritura traslativa de dominio, lo que ocurra primero, la totalidad del lote y la vivienda en la que residían, libre de ocupantes de su grupo familiar y enseres. Todo ello se formalizará mediante la correspondiente acta de entrega que se suscribirá al efecto, siendo este el único documento válido para acreditar dicho acto. Ante el incumplimiento de alguno de los incisos precedentes, el beneficiario será intimado a subsanarlos en el plazo de veinte (20) días hábiles, bajo apercibimiento de aplicar los procedimientos previstos por el Organismo.

Artículo 15. OBLIGACIONES DEL IVC.

Serán obligaciones del IVC:

1. Otorgar el crédito a aquellos destinatarios que cumplan con los requisitos establecidos en la presente operatoria.
2. Asesorar y realizar el acompañamiento en las etapas previa, durante y posterior a la mudanza para garantizar la relocalización adecuada de la población en función de los principios y líneas generales incluidas en el punto 1 de la presente operatoria y de los estándares fijados en el punto 4 del PROTOCOLO.
3. Garantizar que los inmuebles adquiridos como consecuencia de la presente operatoria reúnen las condiciones de habitabilidad que respeten los estándares mínimos establecidos en el Punto 5 del PROTOCOLO con las conexiones a los servicios públicos efectuadas y en funcionamiento. La Subsecretaría de Gestión Social efectuará todas las gestiones que se encuentren a su alcance a los efectos de lograr el reconocimiento de la tarifa social y/o plazo de gracia para el pago de los servicios públicos, así como también de la Tasa Retributiva de los Servicios de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Mantenimiento y Conservación de Sumideros.
4. La Subsecretaría de Gestión Social instrumentar las acciones necesarias con las distintas dependencias de la administración para asegurar una mejora sustancial de la calidad de vida, y la continuidad del acceso a la educación, salud, comedores y grupos/instituciones que trabajen con deporte, cultura, recreación, educación, etc.

IF-2019-09095797-GCABA-IVC



G O B I E R N O D E L A C I U D A D D E B U E N O S A I R E S
"2019 -Año del 25° Aniversario del reconocimiento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires"

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico

Número: IF-2019-09095797-GCABA-IVC

Buenos Aires,

Viernes 22 de Marzo de 2019

Referencia: S/ PLAN INTEGRAL DE RE-URBANIZACIÓN DE FAMILIAS DE LA CUENCA
MATANZA RIACHUELO - OPERATORIA DE CRÉDITOS PARA RELOCALIZACIÓN EXTERNA -
CAMINO DE SIRGA DE LA VILLA 21-24

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 8 pagina/s.

Digitally signed by Comunicaciones Oficiales
DN: cn=Comunicaciones Oficiales
Date: 2019.03.22 15:06:18 -03'00'

JAZMIN IVANA LERNER
Asesor
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MJGGC)
AREA JEFE DE GOBIERNO

Digitally signed by Comunicaciones
Oficiales
DN: cn=Comunicaciones Oficiales
Date: 2019.03.22 15:06:19 -03'00'

Anexo 7.

Aprobación acta de directorio
IVC ACDIR 5232/2018. 16 de mayo
de 2019.



G O B I E R N O D E L A C I U D A D D E B U E N O S A I R E S

"2019 - Año del 25° Aniversario del reconocimiento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires"

ACTA DE DIRECTORIO

Número: ACDIR-2019-5232-GCABA-IVC

Buenos Aires,

Jueves 16 de Mayo de 2019

Referencia: EX-2019-09096335-GCABA-IVC- Aprobar Plan Integral de Re-Urbanización de Familias de la Cuenca Matanza Riachuelo - Operatoria de Créditos para Relocalización Externa - Camino de Sirga de la Villa 21-24.

Visto el EX-2019-09096335-GCABA-IVC, y;

CONSIDERANDO: Que mediante el Expediente mencionado en el Visto tramita la aprobación del nuevo Plan Integral de Re-Urbanización de Familias de la Cuenca Matanza Riachuelo - Operatoria de Créditos para Relocalización Externa - Camino de la Villa 21-24;

Que la Coordinación UPE-ACUMAR solicita a IF-2019-09094938-GCABA-IVC: *"En el marco del proceso de relocalización de las familias del "Camino de Sirga" de la Villa 21-24, y en cumplimiento de lo dispuesto en los autos caratulados: "ACUMAR S/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS", de los principales caratulados "MENDOZA, BEATRIZ SILVIA Y OTROS C/ ESTADO NACIONAL Y OTROS S/ EJECUCION DE SENTENCIA" y considerando que esta Coordinación tiene bajo su responsabilidad la ejecución del PLAN INTEGRAL DE RE-URBANIZACIÓN DE FAMILIAS DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO, se solicita por este medio se prosiga con el trámite administrativo a fin de aprobar por el Directorio de este IVC el texto de OPERATORIA DE CRÉDITOS PARA RELOCALIZACIÓN EXTERNA - CAMINO DE SIRGA DE LA VILLA 21-24, la cual se consensuó en las Mesas de Trabajo con los referentes del barrio. Cabe destacar que, esta instancia de aprobación es determinante para continuar con el proceso de relocalización de las familias del Camino de Sirga, en cumplimiento de la manda judicial"*;

Que la entonces Subsecretaría Gestión Social fundamenta la solicitud aduciendo: *"La Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en los autos caratulados "MENDOZA SILVIA BEATRIZ Y OTROS C/ ESTADO NACIONAL Y OTROS S/ DAÑOS PERJUICIOS (DAÑOS DERIVADOS DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL DEL RÍO MATANZA-RIACHUELO)" cuya ejecución se encuentra en trámite ante el Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, a cargo del Dr. Jorge Rodríguez, así como también el incidente caratulado "ACUMAR S/ URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS", ordenando al GCBA la relocalización de aquellas familias que se encontraran residiendo sobre el camino de sirga de la Cuenca Matanza Riachuelo. Asimismo, la Corte Suprema en su fallo del 19 de diciembre de 2012, señaló respecto a la manda dictada que "...deberá instarse el efectivo y completo cumplimiento del plan de erradicación y relocalización de aquellos que se encuentran ubicados sobre el denominado "camino de sirga (...) es público y notorio que se encuentran vencidos los plazos oportunamente comprometidos por las jurisdicciones involucradas para su cumplimiento, a raíz de las demoras ocurridas en la construcción de las viviendas a las que debería trasladarse la población afectada. (...). En todos los casos, deberá preservarse apropiadamente el derecho de todas las personas relocalizadas a acceder, en los nuevos inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, a la educación, salud y seguridad". Luego, en su resolución del 27 de diciembre de 2016, dijo que: "La Acumar deberá acelerar el cumplimiento del Convenio Marco del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios celebrado el 23/09/2010 (2° etapa). En particular, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá avanzar en la liberación del camino de sirga a la altura de las villas 21-24 y 26, con la consiguiente relocalización de los habitantes. Esta manda fue incluida como prioritaria en el PISA presentado ante este Tribunal el 24 de agosto de 2006 por el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. La sentencia del 8 de julio de 2008 reprobó ese compromiso público e institucional asumido por los estados mencionados de tomar "las medidas para erradicar las habitaciones sobre los basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos" (Fallos: 331: 1622, considerando 17, IV) Saneamiento de basurales, apartado 1) c). Sin embargo, a más de 10 años de ese compromiso, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - quien tiene a su cargo ejecutar la política pública habitacional que se anunció en esa oportunidad- no ha dado cumplimiento a la liberación del camino de sirga en las villas mencionadas." El 23 de noviembre de 2017, el juzgado de ejecución (Juzgado Federal N°2 de Morón) ordenó: "VI.- Habida cuenta las resoluciones dictadas por la CSJN, se advierte como primordial*

la finalización de los proyectos constructivos para las personas a ser relocalizadas que actualmente residen en Villa 26 y 21/24 de CABA como así también de Villa Inflammable de Avellaneda. Respecto de los asentamientos restantes se advierten demoras en los diversos compromisos asumidos por los distintos actores que componen la ejecución, circunstancia que ya no resulta admisible a casi diez años de la condena dictada por el Címero Tribunal.” Finalmente, el juzgado mencionado, reforzando su resolución previa, dispuso “Morón, 22 de diciembre de 2017...”. En lo concerniente a “Villa 21/24”, (...) tan sólo han sido mudadas 107 familias al predio ubicado en Av. Castaños y General Paz, destacándose que actualmente está en proceso de finalización el proyecto “ex Mundo Grúa”, donde en su primera etapa se mudarían 128 familias, estimando que ello se cumplirá para mayo de 2018 (conforme última mesa de trabajo del pasado 6 del corriente).- Sin perjuicio de ello, teniendo en cuenta el prolongado tiempo que ha insumido la finalización de los proyectos de vivienda la realización de medidas de contingencia, lo hecho ha devenido insuficiente por lo que se requerirá la correcta presentación del plan para la 21/24 y su efectivo cumplimiento bajo apercibimiento de, en caso de detectarse demoras imputables, adoptar las sanciones que se estimen pertinentes...no puedo dejar de señalar lo imperioso que resulta contar con soluciones efectivas para el barrio ejecutadas en un plazo razonable... IV.- RECORDAR a todas las partes que cualquier deficiencia en lo aquí ordenado podrá dar lugar a la fijación de las sanciones pecuniarias y personales que por derecho pudieren corresponder.” Por otro lado, mediante Resolución Presidencia ACUMAR 420-E/2017, se aprobó el “Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo”, el cual contiene una serie de presupuestos mínimos que deben cumplir las autoridades locales en los procesos de relocalización ordenados en la causa “Mendoza”(...)”. En dicho marco, la Coordinación UPE ACUMAR dependiente de la Subsecretaría de Gestión Social de este IVC solicita a orden 2, que se apruebe Operatoria de Créditos para relocalización externa - Camino de Sirga de la Villa 21-24”;

Que la Subsecretaría mencionada indica que se debe incluir en el Acto Administrativo aprobatorio como anexo de la Operatoria, la actualización de datos aprobados por -: “ACDIR-2018-4978-IVC que establece en su Artículo 5°.- “Aprobar la actualización de datos del censo poblacional del año 2011 y 2012 del Camino de Sirga, realizada en 2018 en los Sectores A, B, C, E y aquellos casos contemplados como prioritarios, próximos a relocalizar, conforme Anexo IF-2018-32192665- -IVC”. Y por -ACDIR-2019-5183-IVC Artículo 6°.- “Aprobar la actualización de datos del censo de fecha abril 2018, conforme anexos IF-2019- 11593268-GCABA-IVC, IF-2019-11595477-GCABA, IF-2019-11595694- GCBA-IVC y IF- 2019- 11595972-GCBA-IVC”, los cuales forman parte integrante de la operatoria”;

Que además deja constancia “que aun no ha finalizado de llevar a cabo la actualización de datos de todo el Camino de Sirga. Una vez finalizados, los mismos serán aprobados por el Directorio”;

Que la operatoria propiciada se encuentra adjunta al expediente mediante IF-2019-09095797-GCABA-IVC;

Que la entonces Dirección General Créditos tomó conocimiento de lo propiciado y presto conformidad;

Que la Gerencia General tomó intervención prestando conformidad con lo propiciado;

Que la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal tomo intervención de competencia no teniendo objeciones que formular al respecto;

Que, luego de un breve debate, el presente tema es sometido a votación y se aprueba por los miembros presentes.

Por ello, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 14 de la Ley N° 1.251;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Aprobar el Plan Integral de Re-Urbanización de Familias de la Cuenca Matanza Riachuelo - Operatoria de Créditos para Relocalización Externa - Camino de Sirga de la Villa 21-24, que como anexo IF-2019-09095797-GCABA-IVC forma parte de la presente.

Artículo 2°.- Aprobar la actualización de los datos del censo poblacional del año 2011 y 2012 del Camino de Sirga, realizada en el año 2018, aprobada mediante ACDIR-2018-4978-IVC, Artículo 5°, Anexo IF-2018-32192665-IVC, y mediante ACDIR-2019-5183-IVC, Artículo 6°, Anexos IF-2019- 11593268-GCABA-IVC, IF-2019-11595477-GCABA, IF-2019-11595694- GCBA-IVC e IF- 2019- 11595972-GCBA-IVC, los cuales forman parte integrante de la operatoria aprobada en el artículo 1°.

Artículo 3°.- Establecer que las actualizaciones de datos de todo el Camino de Sirga que en el futuro se aprueben pasaran a formar parte de la presente.

Artículo 4°.-Delegar en la Gerencia General el dictado de disposiciones interpretativas, reglamentarias, aclaratorias y/o modificatorias de la presente operatoria.

Artículo 5°.- Comunicar a todas las áreas.

Se da por aprobado el presente punto firmando al pie los miembros del Directorio.

Digitally signed by Daniel Vazquez Gregotti
Date: 2019.05.14 20:22:10 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Daniel Raul Vazquez Gregotti
Director
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MJGGC)
AREA JEFE DE GOBIERNO

Digitally signed by Roberto Fernandez
Date: 2019.05.15 16:22:25 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Roberto Alejandro Fernandez
Director
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MJGGC)
AREA JEFE DE GOBIERNO

Digitally signed by Martin Garcilazo
Date: 2019.05.16 10:43:24 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

MARTIN GONZALO GARCILAZO
Director
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MJGGC)
AREA JEFE DE GOBIERNO

Digitally signed by Juan Ignacio Maquieyra
Date: 2019.05.16 11:01:44 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Juan Ignacio Maquieyra
Presidente
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS (MJGGC)
AREA JEFE DE GOBIERNO

Digitally signed by Comunicaciones
Oficiales
DN: cn=Comunicaciones Oficiales
Date: 2019.05.16 11:01:58 -03'00'

Anexo 8.

Ley N^a 5486 de Urbanización
de asentamientos Magaldi y
El Pueblito.

N° 4804

20/01/2016

Boletín Oficial

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

2016-Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina



Buenos Aires
Gobierno de la Ciudad

Boletín Oficial - Publicación oficial - Ordenanza N° 33.701 - Ley N° 2739 Reglamentado por Decreto N° 964/08 - Área responsable: Secretaría Legal y Técnica - Registro de la Propiedad Intelectual N° 569.966 - Gerencia Operativa Boletín Oficial y Registro - Uspallata 3160 (1437), Ciudad Autónoma de Buenos Aires. - Teléfonos: 5091-7549, 5091-7550 E-mail: boletin_oficial@buenosaires.gob.ar - licitaciones_bo@buenosaires.gob.ar - Consultas de Edictos Particulares de 9:30 a 14:30 hs. Web: boletinoficial.buenosaires.gob.ar

Sumario

Poder Legislativo

Ley

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires

Ley N° 5469	
Ley de Sistemas Terrestres de Ambulancias.....	Pág. 8
Ley N° 5470	
Ley de cremación de caninos y felinos domésticos.....	Pág. 10
Ley N° 5484	
Se desafectan trazas de calles del dominio público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	Pág. 12
Ley N° 5486	
Se establecen los inmuebles que tendrán como destino la construcción de proyectos habitacionales para la relocalización definitiva de las familias ubicadas en la margen del Riachuelo.....	Pág. 13

Poder Ejecutivo

Decreto

Área Jefe de Gobierno

Decreto N° 76	
Se aceptan renunciaciones, se ratifican y se designan funcionarios en el Ministerio de Salud.....	Pág. 15
Decreto N° 77	
Se designan como representantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo a Alberto José Términe y a María Fernanda Reyes.....	Pág. 16
Decreto N° 82	
Se aceptan renunciaciones y se designan funcionarios en el Ministerio de Hacienda.....	Pág. 17
Decreto N° 84	
Se aceptan renunciaciones, se ratifican y se designan funcionarios en el Ministerio de Hacienda.....	Pág. 18
Decreto N° 86	
Se aceptan renunciaciones, se ratifican y se designan funcionarios en el Ministerio de Educación.....	Pág. 20

Resolución

Ministerio de Hacienda

Resolución N° 50-MHGC/16	
Se designa personal de planta de gabinete.....	Pág. 22

Ministerio de Justicia y Seguridad

Resolución N° 20-MJYSGC/16	
Se aprueba, en el marco del Art. 25 de la Ley N° 70, el Informe Final de Gestión presentado por Ezio Osvaldo Emiliozzi en virtud del cargo de Director General de Electoral.....	Pág. 24
Resolución N° 21-MJYSGC/16	
Se aprueba gasto.....	Pág. 25

Ministerio de Educación

Resolución N° 4-MEGC/16	
Se autoriza la liquidación del Suplemento Plan FinEs a docentes pertenecientes al sistema educativo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	Pág. 27
Resolución N° 5-MEGC/16	
Se autoriza la liquidación de haberes a Tutores de la Planta Transitoria del programa Plan FinEs.....	Pág. 28

Ministerio de Cultura

Resolución N° 7489-MCGC/15	
Se aprueba la contratación de personal.....	Pág. 31
Resolución N° 7490-MCGC/15	
Se aprueba la contratación de personal.....	Pág. 32
Resolución N° 7491-MCGC/15	
Se aprueba la contratación de personal.....	Pág. 33
Resolución N° 7492-MCGC/15	
Se aprueba la contratación de personal.....	Pág. 34
Resolución N° 8388-MCGC/15	
Se aprueba cláusula modificatoria en contratos de personal.....	Pág. 35
Resolución N° 8417-MCGC/15	
Se aprueba la contratación de personal.....	Pág. 36
Resolución N° 8418-MCGC/15	
Se aprueba la contratación de personal.....	Pág. 37
Resolución N° 8419-MCGC/15	
Se aprueba la contratación de personal.....	Pág. 38
Resolución N° 10455-MCGC/15	
Se aprueba la contratación de personal.....	Pág. 39
Resolución N° 10489-MCGC/15	
Se aprueba la contratación de personal.....	Pág. 40
Resolución N° 10490-MCGC/15	
Se aprueba la contratación de personal.....	Pág. 41

LEY N.º 5486

Buenos Aires, 3 de diciembre de 2015

**La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
sanciona con fuerza de
Ley**

Artículo 1º.- Los inmuebles objeto de la presente Ley tendrán como destino la construcción de proyectos habitacionales para la relocalización definitiva de las familias ubicadas en la margen del Riachuelo dando cumplimiento al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su fallo "Mendoza, Beatriz Silvia y otros contra el Estado Nacional y otros S/Daños y Perjuicios".- daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo" identificada como "M1569-XL"

Art. 2º.- Transfírase al Instituto de la Vivienda el dominio de los predios pertenecientes al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, identificados catastralmente como parcela 15 y remanente de la parcela 14 de la Manzana 1, Sección 34 y Circunscripción 2.

Art. 3º.- Declárase de utilidad pública y sujeto a expropiación en los términos de la Ley 238 los predios identificados catastralmente como remanente de Parcelas 19a, 17b y 16b de la Circunscripción 2, Sección 34, Manzana 1 hasta la Línea Oficial a determinar, y el remanente de la parcela 6a y parcela 9a ambas de la Circunscripción 2, Sección 26, Manzana 28A hasta la Línea Oficial a determinar. Los predios enumerados en la presente Ley serán incluidos en el Banco de Tierras e Inmuebles del IVC establecido en el artículo 8º de la Ley 1251 y su modificatoria Ley 1555.-y serán destinados a proyectos habitacionales para urbanización e integración urbana de las villas "El Pueblito" y "Agustín Magaldi".

Art. 4º.- Desaféctanse del Distrito I1 (Industrial uno) de Zonificación del Código de Planeamiento Urbano, las parcelas 7a, 7b, 6a y 9a de la Manzana 28A, Sección 26 y aféctanse al Distrito de zonificación "U" (número a designar), "Barrio Agustín Magaldi".

Art. 5º.- Desaféctanse del Distrito I1 (Industrial uno) de Zonificación del Código de Planeamiento Urbano, las Parcelas 19, y 22, 17b, 16b, 15 y remanente de la Parcela 14 de la Manzana 1, Sección 34 y aféctanse al Distrito de zonificación "U" (número a designar), "Barrio El Pueblito".

Art. 6º.- Incorpórase al Código de Planeamiento Urbano, el Parágrafo 5.4.6. (nº a designar) "Barrio Agustín Magaldi", cuyas normas urbanísticas particulares se enuncian en el Anexo I y su plano en el Anexo II de la presente Ley.

Art. 7º.- Incorpórase al Código de Planeamiento Urbano, el Parágrafo 5.4.6. (nº a designar) "Barrio El Pueblito", cuyas normas urbanísticas particulares se enuncian en el Anexo I y su plano en el Anexo II de la presente Ley.

Art. 8º.- Incorpóranse al Atlas del Código de Planeamiento Urbano, los Planos N° 5.4.6. (nº a designar), que como Anexo II forma parte de la presente Ley.

Art. 9º.- Desaféctase la traza de la Avenida 27 de Febrero - Ordenanza N° 34.870 -- en los tramos que afecte a las parcelas comprendidas en la presente Ley.

Art. 10.- Aféctense las parcelas comprendidas en los Artículos 6º y 7º a los respectivos distritos de zonificación "U" (nº a designar).

Art. 11.- Encomiéndese a la Secretaría de Planeamiento la modificación de las Planchetas de Zonificación correspondientes conforme lo establecido en el Artículos de la presente ley.

Art 12.- Para los casos que correspondan las superficies destinadas a vía pública pasarán al dominio público de la Ciudad.

Art 13.- La Secretaría de Planeamiento a través de la Dirección General de Registro de Obras y Catastro verificará el cumplimiento del actual Código Civil y Comercial.

Art 14.- Comuníquese, etc. **Ritondo - Pérez**

ANEXO

Buenos Aires, 18 de enero de 2016

En virtud de lo prescripto en el artículo 86 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, certifico que la Ley Nº 5.486 (Expediente Electrónico Nº 38.679.084-MGEYA-DGALE-2015), sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su sesión del día 3 de diciembre de 2015, ha quedado automáticamente promulgada el día 8 de enero de 2016.

Publíquese en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, gírese copia a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por intermedio de la Dirección General de Asuntos Legislativos, y para su conocimiento y demás efectos, remítase a los Ministerios de Desarrollo Urbano y Transporte, y de Gobierno. Cumplido, archívese. **Montiel**

ANEXO - LEY N° 5486**ANEXO I**ANEXO Ia

5.4.6.(n° a definir) Distrito U (n° a designar) "Barrio Agustín Magaldi"

1) **Carácter:** Urbanización del Asentamiento Agustín Magaldi, con criterio de radicación definitiva destinado al uso residencial de densidad media y media baja, en la cual se admiten usos compatibles con la vivienda.

2) **Delimitación:** Parcelas 7b, 7a y remanente de la afectación de la línea oficial a determinar, de las parcelas 6a y 9a ambas de la Manzana 28A, Sección 26, Circunscripción 2, según plano adjunto Anexo II.

3) **Subdivisión:**

3.1 **Parcelamiento:** Se deberá regularizar la situación existente conformando una estructura parcelaria conforme lo siguiente:

3.1.1 **Lotes mínimos de 72m² con frente igual o mayor a 6m.** Se admite una tolerancia del 10%.

3.1.2 **En caso de parcelas menores de 100m² no será de aplicación lo dispuesto en el Art. 3.2.4. "División y dimensiones mínimas de las parcelas" de las normas generales de la Sección 3.**

3.1.3. **En parcelas menores de 150m² se permite la ocupación total de la parcela con construcciones de hasta 9m de altura a contar desde la cota de la parcela determinada por la Dirección de Catastro.**

3.1.4. **En el caso de regularización de situaciones existentes no será de aplicación lo dispuesto en el Parágrafo 4.1.1.1 "Normas de tejido" de la Sección 4, en lo referente a patios auxiliares o L.F.I.**

3.1.5 **.Deberá cumplir con las disposiciones de la Sección 3 del Código de Planeamiento Urbano relativo al ancho de calles.**

Anchos mínimos:

* **Sendas Peatonales:** 4 m mínimo entre Líneas Oficiales

* **Calles Vehiculares:** 10 m como mínimo entre Líneas Oficiales,

ANEXO - LEY N° 5486 (continuación)

4) Disposiciones Particulares:

Tipología edilicia: edificios de altura limitada.

Banda edificable: línea oficial sobre calle Magaldi de las parcelas 7a y 7b hasta su intersección con los deslindes de las parcelas 6b , 6a y 9a hasta su intersección con la línea oficial de la parcela 9a sobre la calle Lafayette, hasta su intersección con la línea oficial a determinar y por ésta hasta su intersección con la línea oficial de las parcelas 7a y 7b sobre la calle Magaldi, todas de la Manzana 28A, Sección 26, Circunscripción 2.

Altura máxima: 12.00 m. Plano Límite: 16.00 m

F.O.S. 0.7 para parcelas iguales o mayores a 150 m2.

5) Usos:

Viviendas individuales y colectivas.

Se admiten los usos permitidos en el Distrito R2bIII

No resulta requerimiento obligatorio la guarda o estacionamiento vehicular.

6) Normas especiales:

6.1 Autorízase a la Dirección General de Registro de Obras y Catastro o a Organismo que en el futuro lo reemplace a adoptar las siguientes medidas conducentes a facilitar la registración de los planos:

6.1.1 Registro del plano de mensura particular con subdivisión sin exigir el acotamiento de los perfiles de construcción y relevamiento de los hechos existentes interiores del polígono.

6.1.2 Registro del plano de mensura y subdivisión por el Régimen de Propiedad Horizontal (Ley N° 13.512) sin exigir Plano de Obra registrado ante la Dirección General de Registro de Obras y Catastro, en lo que respecta a las viviendas y construcciones existentes, representándose solamente la silueta de los polígonos cubiertos, semicubiertos y descubiertos de las mismas, por lo que no será necesaria la representación de la distribución interna de la planta en todas las parcelas y manzanas que componen el polígono.

ANEXO Ib

5.4.6. (n° a definir) Distrito U (n° a designar) "Barrio El Pueblito"

ANEXO - LEY N° 5486 (continuación)

1) **Carácter:** Urbanización del Asentamiento El Pueblito, con criterio de radicación definitiva destinado al uso residencial de densidad media y media baja, en la cual se admiten usos compatibles con la vivienda.

2) **Delimitación:** Parcelas 22 y 19a , 15 , 16b, 17b y remanente de la Parcela 14 de la Manzana 001, Sección 34, Circunscripción 2, según plano adjunto en Anexoll

3) **Subdivisión:**

3.1 **Parcelamiento:** Se deberá regularizar la situación existente conformando una estructura parcelaria conforme lo siguiente:

3.1.1 Lotes mínimos de 72m² con frente igual o mayor a 6m. Se admite una tolerancia del 10%.

3.1.2 En caso de parcelas menores de 100m² no será de aplicación lo dispuesto en el Art. 3.2.4. "División y dimensiones mínimas de las parcelas" de las normas generales de la Sección 3.

3.1.3. En parcelas menores de 150m² se permite la ocupación total de la parcela con construcciones de hasta 9m de altura a contar desde la cota de la parcela determinada por la Dirección de Catastro.

3.1.4. En el caso de regularización de situaciones existentes no será de aplicación lo dispuesto en el Parágrafo 4.1.1.1 "Normas de tejido" de la Sección 4, en lo referente a patios auxiliares o L.F.I.

3.1.5 .Deberá cumplir con las disposiciones de la Sección 3 del Código de Planeamiento Urbano relativo al ancho de calles.

Anchos mínimos:

* Sendas Peatonales: 4 m mínimo entre Líneas Oficiales

* Calles Vehiculares: 10 m como mínimo entre Líneas Oficiales.

4) **Disposiciones Particulares:**

Tipología edilicia: edificios de altura limitada

Banda edificable: línea oficial sobre parcela 22 sobre calle lateral Av. Sáenz, línea oficial parcelas 22, 19a, 17b, 16b, 15 y remanente de la parcela 14 sobre calle Río Cuarto hasta su intersección sobre línea oficial proyectada sobre calle

ANEXO - LEY N° 5486 (continuación)

Mar Dulce hasta su intersección con línea oficial a determinar y por ésta hasta su intersección con línea oficial de parcela 22 sobre Avda Saenz.

Altura máxima: 12.00 m.

Plano Límite: 16. 00 m

F.O.S. 0.7 para parcelas iguales o mayores a 150 m2.

5) Usos:

Viviendas individuales y colectivas

Se admiten los usos permitidos en el Distrito R2bIII

No resulta requerimiento obligatorio la guarda o estacionamiento vehicular.

6) Normas especiales:

6.1 Autorízase a la Dirección General de Registro de Obras y Catastro o al Organismo que en el futuro lo reemplace a adoptar las siguientes medidas conducentes a facilitar la registración de los planos:

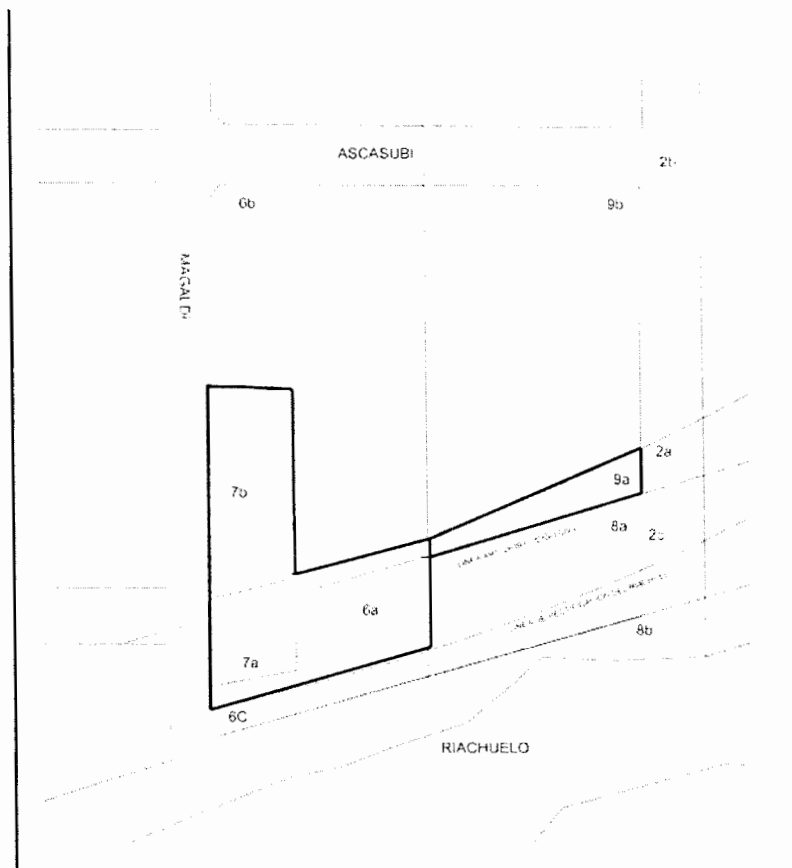
6.1.1 Registro del plano de mensura particular con subdivisión sin exigir el acotamiento de los perfiles de construcción y relevamiento de los hechos existentes interiores del polígono.

6.1.2 Registro del plano de mensura y subdivisión por el Régimen de Propiedad Horizontal (Ley N° 13.512) sin exigir Plano de Obra registrado ante la Dirección General de Registro de Obras y Catastro, en lo que respecta a las viviendas y construcciones existentes, representándose solamente la silueta de los polígonos cubiertos, semicubiertos y descubiertos de las mismas, por lo que no será necesaria la representación de la distribución interna de la planta en todas las parcelas y manzanas que componen el polígono.

ANEXO - LEY N° 5486 (continuación)

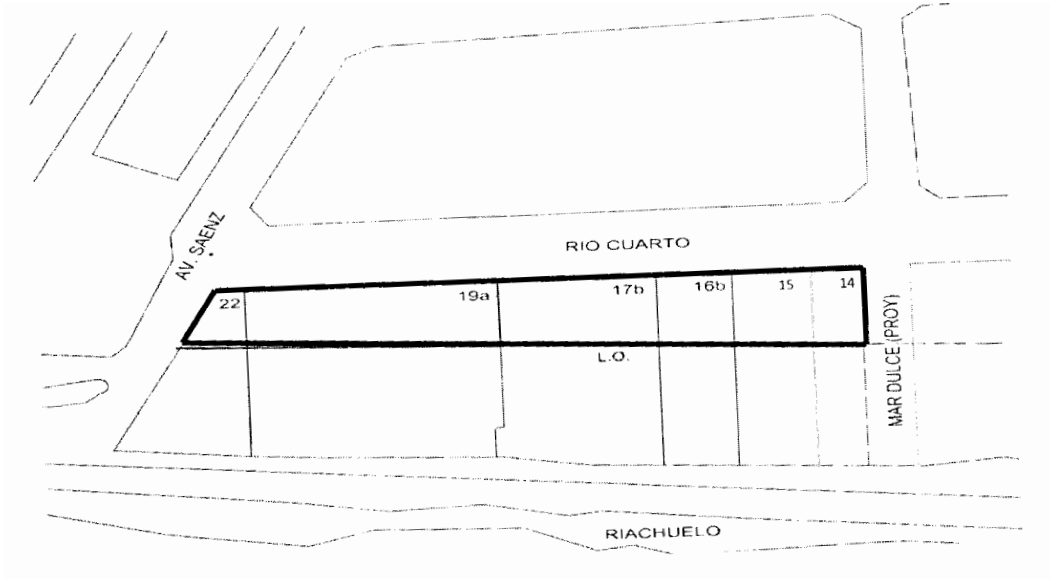
ANEXO II

Barrio Agustín Magaldi (Art. 3°, 4° y 6°)- Anexo 1a
Sección 26, Manz. 28A y Parcelas 7b, 7a, 9a y fracción 6ª



Barrio El Pueblito (Art. 3°, 5° y 7°) Anexo 1b
Sección 34, Manz. 1 Remanentes de Parcelas 19a, 22, 17b, 16b y 15 y remanente de la Parcela 14

ANEXO - LEY N° 5486 (continuación)





Agradecimiento a Peter Bauza

Agradecemos la colaboración de Peter Bauza, fotógrafo alemán especializado en fotografía documental, por haber cedido algunas de las imágenes su investigación documental sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo para ilustrar esta Revista.

Su trabajo se destaca por contar historias de vida a través del lenguaje visual. Desde hace 20 años, vive en Sudamérica y frecuentemente viaja a África, donde hace foco a través de su lente en temas sociales, geopolíticos, ambientales, especialmente vinculados con salud y culturas desprotegidas.

La obra de Bauzá ha sido expuesta en varios museos, y sus fotos se han publicado en numerosos medios internacionales como The Washington Post, Marie Claire, The Guardian, Clarín, La Nación, etc.

Entre otros reconocimientos a su trabajo, en 2017 fue ganador del premio World Press Photo en la categoría Historias Contemporáneas.

Más información en [**peterbauza.com**](http://peterbauza.com)

Edición y diseño a cargo de la Dirección de Prensa

Dirección de Prensa

Guillermo Fernández

Edición

Lic. Sofía De Giovanni

Lic. Florencia Di Santo

Prof. Marcela Ferradás

Catalina Lanús

Lic. Ana Mangialavori

Dra. Diana Nikutowski

Correctora

Patricia Andrea Porchia

Diseño

Facundo Barreto

Diseñador Gráfico Marcelo Miraglia

Diseñadora Gráfica Ana Laura Pasquadibisceglie

Diseñadora en Comunicación Visual Ana Inés Penas

Directora de Arte Aixa Rizzo

Diseñadora en Comunicación Visual Florencia Sisti

Fotografía y Contenidos Digitales

Ángel Aberbach

Realizadora María Amanda Celi

Lic. Juan Duacastella

Mariano Fernández

Lic. Marianela Nappi

Yanina Palmeyro

Raquel Pannunzio

Lic. Florencia Paltrinieri

Lic. Claudia Román

Diseñadora Audiovisual Glenda Ross

Lic. Martina Tarelli

Equipo de Prensa

Lic. Mariana Cáceres

Pablo Chernomoretz

Lic. Mariana Domínguez

Jimena Fernández Rearte

La presente publicación ha sido elaborada con la tipografía *Journalist Text* del tipógrafo Sergio Rodríguez.

Publicación del **Ministerio Público de la Defensa** de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Defensoría General. Edificio Dr. Arturo Enrique Sampay, México 890 (CABA).

Comentarios, sugerencias y colaboraciones:

prensa.defensoria@jusbaire.gob.ar

NÚMEROS ANTERIORES



Año 1 - NÚMERO 1 - MARZO DE 2011 - Buenos Aires - Argentina



Año 1 - NÚMERO 2 - DICIEMBRE DE 2011 - Buenos Aires - Argentina



Año 2 - NÚMERO 3 - AGOSTO DE 2012 - Buenos Aires - Argentina



Año 3 - NÚMERO 4 - MAYO DE 2013 - Buenos Aires - Argentina



Año 3 - NÚMERO 5 - DICIEMBRE DE 2013 - Buenos Aires - Argentina



Año 4 - NÚMERO 6 - DICIEMBRE DE 2014 - Buenos Aires - Argentina



Año 5 - NÚMERO 7 - JULIO DE 2015 - Buenos Aires - Argentina



Año 6 - NÚMERO 8 - FEBRERO DE 2016 - Buenos Aires - Argentina



Año 6 - NÚMERO 9 - JULIO DE 2016 - Buenos Aires - Argentina



Año 6 - NÚMERO 10 - SEPTIEMBRE DE 2016 - Buenos Aires - Argentina



Año 7 - NÚMERO 11 - JUNIO DE 2017 - Buenos Aires - Argentina



Año 7 - NÚMERO 12 - SEPTIEMBRE DE 2017 - Buenos Aires - Argentina



Año 7 - NÚMERO 13 - NOVIEMBRE DE 2017 - Buenos Aires - Argentina



Año 8 - NÚMERO 14 - ABRIL DE 2018 - Buenos Aires - Argentina



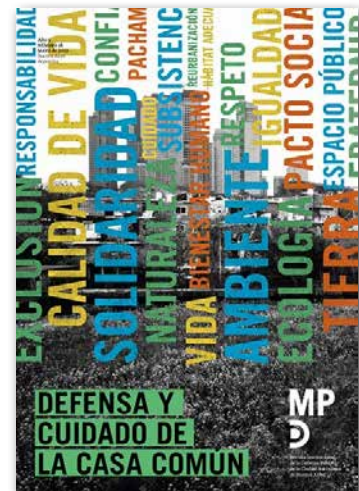
Año 8 - NÚMERO 15 - JULIO DE 2018 - Buenos Aires - Argentina



Año 8 - NÚMERO 16 - OCTUBRE DE 2018 - Buenos Aires - Argentina



Año 9 - NÚMERO 17 - FEBRERO DE 2019 - Buenos Aires - Argentina



Año 9 - NÚMERO 18 - MAYO DE 2019 - Buenos Aires - Argentina



Año 9 - NÚMERO 19 - DICIEMBRE DE 2019 - Buenos Aires - Argentina



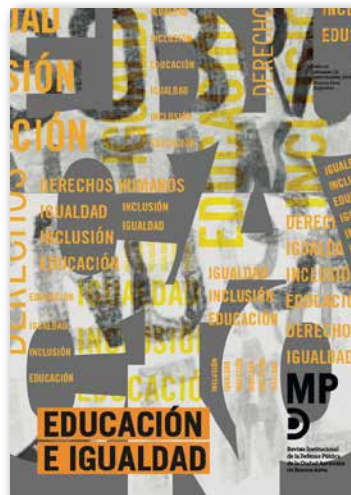
Año 10 - NÚMERO 20 - MARZO DE 2020 - Buenos Aires - Argentina



Año 10 - NÚMERO 21 - JUNIO DE 2020 - Buenos Aires - Argentina



Año 10 - NÚMERO 22 - AGOSTO DE 2020 - Buenos Aires - Argentina



Año 10 - NÚMERO 23 - SEPTIEMBRE DE 2020 - Buenos Aires - Argentina

Material de distribución gratuita. Prohibida su venta.
