

TERRITORIOS Y EXPEDIENTES. CUATRO CASOS DE INTERVENCIONES JUDICIALES EN VILLAS DE BUENOS AIRES

SOLEDAD ARQUEROS

CECILIA CALDERÓN

NATALIA JAURI

JULIA RAMOS

PABLO VITALE

PAULA YACOVINO.

Introducción

La emergencia de villas y asentamientos precarios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) se remonta a las décadas del 30 y 40 del siglo pasado, en el marco de las migraciones internas impulsadas por la desestructuración de las economías rurales regionales y el avance del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Desde entonces se han producido diversas transformaciones tanto en la composición y características de las villas y sus organizaciones políticas como en las acciones estatales orientadas hacia ellas. En relación con las políticas públicas es posible distinguir tres períodos: el predominio de políticas de erradicación y relocalización en conjuntos de vivienda social (1950 y 1970); el plan de erradicación forzosa llevado adelante por la última dictadura militar (1976-1983), y, la adopción del paradigma de radicación como eje central de la intervención estatal desde fines de 1983.

La sanción de la constitución de la Ciudad (1996) que reconoce ampliamente el derecho a la vivienda y el hábitat adecuado, constituye un hito innegable en las luchas de los habitantes de las villas por la urbanización y radicación de sus barrios. Este reconocimiento en el plano constitucional y normativo no se ha traducido suficientemente en la implementación de las políticas correspondientes, pero ha habilitado el desarrollo de nuevas formas de lucha y negociación por parte de diversos actores sociales.

Ahora bien, ¿Quiénes y por qué promueven la adopción de la vía judicial para la resolución de conflictos vinculados al derecho a la vivienda? ¿Se trata de una estrategia que se despliega de

manera aislada o en articulación con estrategias políticas más tradicionales (movilizaciones, mesas de concertación, proyectos de ley)? ¿Qué implicancias tiene la adopción de la estrategia judicial para los habitantes de las villas y asentamientos analizados?

En el siguiente trabajo nos proponemos analizar los procesos de judicialización de reclamos - que se han desarrollado en los últimos años en las Villas 1.11.14, 3, 31, 31bis y Rodrigo Bueno de la Ciudad de Buenos Aires- en torno a derechos sociales (específicamente nos referimos al derecho a la vivienda, a la radicación y urbanización de estos barrios), y derechos políticos de sus habitantes, intentando establecer algunas comparaciones.

Si bien los casos que analizaremos se inscriben en procesos judiciales diferentes¹ la comparación de estas experiencias resulta sumamente fructífera a fin de explorar las características que asumen estos nuevos vínculos entre la esfera judicial y la política (Domingo, 2008; Abramovich, 2007; Sieder, Schjolden y Angell, 2008).

En los primeros dos apartados abordaremos los procesos de judicialización a partir del planteo de algunas premisas teóricas e históricas, deteniéndonos en ciertas transformaciones normativas y administrativas; en un tercer apartado desarrollaremos los cuatro casos señalados. Finalmente, presentaremos algunas conclusiones en referencia a los procesos analizados.

La judicialización: algunas premisas teóricas y precedentes históricos

En un sentido amplio, judicialización alude al incremento de la actividad judicial en la vida política y social de la población y describe el proceso por el cual diversos actores políticos y sociales consideran ventajoso recurrir a la justicia para hacer valer sus intereses (Sieder et.al., 2008, Domingo 2008). Dicha noción indica también que la resolución de los conflictos entre el Estado y la sociedad se desarrolla cada vez más en los tribunales desplazando instancias tradicionales de negociación. No obstante, estos procesos han despertado múltiples controversias acerca de los límites de la intervención judicial en relación con las instancias políticas (Abramovich, 2007).

¹ Las villas 1.11.14, 3, 31 y 31 bis se encuentran bajo la misma “megacausa” que reclama la regularización de representación barrial mientras que el amparo por Rodrigo Bueno exige la suspensión del desalojo y la urbanización del barrio.

El incremento de los procesos de judicialización en torno a derechos sociales se torna comprensible en el marco de una serie de transformaciones normativas e institucionales más amplias. En este sentido, es importante señalar dos procesos interrelacionados, desarrollados durante las últimas décadas a nivel latinoamericano y conexos con la reforma neoliberal del Estado: un proceso de estandarización jurídica, y otro de reformas constitucionales y del poder judicial. El primero de ellos responde a la necesidad de agilizar el flujo comercial y financiero. A estos procesos les cabe el concepto de “globalización legal, [esto es] difusión transnacional de normas, instituciones y prácticas legales” (Sieder, Schjolden y Angel, 2008: 13). Como plantea Rodríguez Garavito (2008: 29), “las funciones esenciales de los tribunales tienen dos propósitos: deben contribuir a ofrecer un clima estable de inversión mediante la aplicación de reglas del juego predecibles y deben garantizar las condiciones de orden público necesarias para que funcionen los mercados”. En paralelo, se abre un amplio espectro de recursos legales para el reclamo de derechos sociales y políticos que irá formando un campo de activismo judicial y una plataforma de reclamos legitimados normativamente para la acción de movimientos sociales. En segundo lugar, los procesos de reformas constitucionales y del poder judicial contribuyeron, entre otras, a la ampliación de los derechos sociales, económicos y culturales. En efecto, la consolidación de los Estados de derecho tras períodos dictatoriales abrió una fuerte expectativa —en la población y en las propias instituciones—. En alguna medida, esta orientación, -que se podría vincular con la tendencia a la que Gargarella (2007: 27) atribuye una “injustificada confianza en la potencia del derecho para cambiar la realidad”-, podría inscribirse en la corriente neoconstitucionalista ubicada en las antípodas del contemporáneo neoliberalismo (Rodríguez Garavito 2008: 18-19). Según este autor, “el neoconstitucionalismo global y su concomitante ‘juristocracia’ tiene raíces históricas en el movimiento de los derechos humanos y se incorporó a las constituciones con generosas declaraciones de derechos y mecanismos de control constitucional que proliferaron en toda América Latina desde los ochenta, es decir, al mismo tiempo que lo hicieron las reformas neoliberales”.

En Argentina, los procesos de judicialización² son de larga data, sin embargo la recomposición democrática trajo consigo un aumento de las expectativas en cuanto a la

² En efecto, su inicio se puede situar a fines de la década del cincuenta, en la disputa establecida alrededor de fondos previsionales y ajustes de jubilaciones que se desarrolló en los tribunales de justicia (Smulovitz, 2008). El punto de quiebre se dio durante la última dictadura militar, en la cual organizaciones y particulares apelaron a recursos de *habeas corpus* y *habeas data* en el intento por revertir la desaparición física de quienes habían sido secuestrados por el aparato del Estado. También durante este período constituyó un interesante antecedente para la temática que abordamos el recurso de amparo

capacidad de la institucionalidad republicana para dar resolución a buena parte de los problemas pendientes. En ese sentido, el Juicio a las Juntas³ renovó -aunque en forma relativamente exigua- la confianza en el Poder Judicial (Rinesi, Nardacchione y Vommaro, 2007). En dicho periodo, como señala Smulovicz (2008), comenzaron a transformarse las percepciones acerca de la ley, se visualizaron las oportunidades que brindaba el sistema judicial como espacio para la resolución de disputas y se descubrió el potencial movilizador del uso de una retórica de derechos.

Los cambios normativos en los noventa y la judicialización

Durante la década del noventa, se consolidaron algunas de las transformaciones estructurales de corte neoliberal que se habían comenzado a introducir en la última dictadura militar (1976-1983). El período se caracterizó por la extranjerización de buena parte del espacio urbano —y el correlativo debilitamiento del Estado—; la proliferación de los “lugares comunes de la globalización” (shopping centers, countries, torres, barrios de lujo, gentrificación, etc.); y la profundización de la polarización social y la segregación socio-territorial. Todas estas son tendencias propias de las ciudades globales verificables a nivel local (Ciccollella, 1999).

A lo largo de esta etapa —durante la cual también se consolidó un drástico proceso de reforma del Estado—, se dieron importantes cambios normativos en sentidos divergentes. En 1994, la reforma de la Constitución Nacional introdujo dos innovaciones: por un lado, se concedió estatuto autónomo a la CABA, y, por otro, se incorporaron una serie de pactos, tratados y convenciones internacionales que consagraron distintos aspectos relativos al derecho a un hábitat digno en el espacio urbano. En sintonía con lo establecido en el artículo 31⁴ de la constitución porteña, la legislatura de la ciudad sancionó en 1998 la Ley 148 de “atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y los Núcleos

interpuesto por la comisión de demandantes de Villa 31, el cual impidió la erradicación total del asentamiento (Oszlak, 1991; Blaustein, 2001).

³ Se trató del juicio civil a las juntas militares que encabezaron la última dictadura militar que hubo en el país (1976-1983). El mismo se tuvo lugar durante 1985, luego de la sanción del decreto 158/83.

⁴ En 1996 la CABA se dicta su propia constitución, tras el reconocimiento de su autonomía 1994. En el artículo 31° de la nueva constitución se reconoce “el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1) Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2) Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.” (art. 31, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Habitacionales Transitorios”. Dicha normativa, dispone la urbanización respetando el criterio de radicación y la regularización dominial de aquellos barrios⁵. Para ello, la Ley creó la Comisión Coordinadora Participativa (CCP) - conformada por integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, así como por representantes de villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHTs) – con el fin de que realice “el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales”, así como dictar los reglamentos electorales y confeccionar los padrones para los comicios en las villas y NHTs (Ley 148/98). Sin embargo las expectativas puestas en la creación de la CCP como espacio de concertación se vieron rápidamente frustradas. En este marco, la Comisión Municipal de la Vivienda -desde 2003, Instituto de Vivienda de la Ciudad- llevó adelante los programas de urbanización⁶ -al menos hasta 2007- a partir del vínculo político establecido con referentes que, en varios casos, no habían sido elegidos en comicios regulares.

La sanción de la ley 148 y las normativas relacionadas constituyeron un hito en las luchas de las organizaciones villeras por el reconocimiento de su derecho a la vivienda y, en términos amplios, a la ciudad. Si bien este reconocimiento otorgó una nueva legitimidad a los históricos reclamos de los habitantes de las villas, no se tradujo -en la mayor parte de los casos- en resultados significativos. Este desfajase entre legislación y ejecución -que es también un desacople entre la producción de leyes y las operatorias-, da lugar al desplazamiento de controversias políticas y sociales a la arena judicial.

Este periodo se caracterizó por las limitaciones del Estado a la hora de poner en marcha los programas de urbanización, y por la implementación de procesos específicos de “erradicación” de algunos Nuevos Asentamientos Urbanos⁷ (NAU) que, bajo la mirada estatal, obstaculizaban el desarrollo de proyectos inmobiliarios, culturales, construcciones viales y espacios públicos. Mientras tanto, las villas continuaron expandiéndose y

⁵ Vale aclarar, que la Ley 148 no es la primera normativa que establece al derecho a la radicación y urbanización de las villas porteñas. Existen dos antecedentes previos, la Ordenanza 39.753 de 1984 y la Ordenanza 44.873 de 1991.

⁶ Concretamente, desde la sanción de la Ley 148 y hasta el año 2007, las acciones estatales en materia de radicación y urbanización de villas se centraron en: la atención de situaciones de emergencia ante el colapso de la red de infraestructura (luz, cloacas, agua); obras de infraestructura; apertura y pavimentación de calles; mejoramiento y construcción de viviendas individuales; y sobre todo a partir del año 2000, se comenzó a destinar una parte importante del presupuesto a la construcción de viviendas nuevas en tierras libres dentro del perímetro de algunas villas destinadas a sus propios residentes. Un aspecto que ha sido obliterado en este período, o fue casi inexistente, fue la regularización dominial de lotes y las viviendas en favor de sus ocupantes.

⁷ La terminología “Nuevos Asentamientos Urbanos” comenzó a ser utilizada oficialmente en un informe realizado en 2006 por la defensoría del pueblo para designar algunas urbanizaciones precarias. Su principal diferencia con respecto a la categoría villa radica en el tratamiento estatal hacia esos sectores de la ciudad, ya que hasta el 2011 no habían sido objeto de los programas de regularización (Jauri y Yacobino, 2010). En este sentido, Lekerman (2006:10) señalaba “la distinción entre villa y asentamiento suele ser definida por oposición: mientras la villa se urbaniza, el asentamiento se relocaliza”.

densificándose. Por último, permaneció incierto el futuro de algunas villas, principalmente de aquellas asentadas en el corredor norte de la ciudad cuya radicación y urbanización compete con otros intereses vinculados a emprendimientos inmobiliarios (cfr. Cravino, 2009).

La gestión macrista (2007-a la fecha) se caracterizó por desarticular la política orientada al hábitat popular en general, y a las villas en particular. En el plano institucional, se traspasaron parte de las históricas competencias del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) sobre las villas y NHTs a la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y a la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) creada en este período, debilitando deliberadamente el organismo que históricamente había canalizado la política de villas y generando una fragmentación institucional que obstaculiza la ejecución de las políticas de radicación y urbanización⁸ (Arqueros y Canestraro, 2010). Aquella medida estuvo acompañada por una política presupuestaria en la que se redujo drásticamente el financiamiento de los programas destinados a villas. Ese financiamiento sufrió además subejecuciones. Por otro lado, la asignación presupuestaria priorizó la atención de situaciones de emergencia por colapso de la red de infraestructura –bajo la órbita de la UGIS–, destinando un porcentaje menor al recientemente creado Programa de Regularización y Ordenamiento Urbano –gestionado por la CBAS–, y asignando sólo una cantidad simbólica al histórico PRIT –gestionado por el IVC– (Arqueros y Canestraro, 2010). Durante este período, las acciones en villas estuvieron focalizadas en la atención a situaciones de emergencia, en la adjudicación de viviendas construidas en períodos anteriores, y en la intervención en el espacio público de las villas, fundamentalmente a través de exiguas acciones orientadas a mejorar las fachadas de -algunas- casas frentistas y de -algunos- equipamientos comunitarios. Asimismo, continúa la política de erradicación y/u omisión hacia los llamados Nuevos Asentamientos Urbanos.

En síntesis, si desde la sanción de la Ley 148 hasta mediados de la década del 2000 se registraron algunos magros avances respecto de años anteriores, con el inicio de la actual

⁸ A partir de esta dispersión de funciones entre diversos organismos, la intervención del IVC se limitaría a la urbanización de las villas ubicadas en el sector norte de la Ciudad mientras que a la CBAS CBSA –a través de su Programa de Regularización y Ordenamiento Urbano (PROSUR Hábitat)– se le transfirieron las tareas de urbanización de aquellas villas y NHTs ubicados en la zona sur. Por su parte, la UGIS (dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico) focalizaría su intervención en tareas de atención inmediata ante situaciones de emergencia habitacional. Vale aclarar, que si bien formalmente se han diferenciado los ámbitos de injerencia de cada uno de estos organismos, en la práctica suelen superponerse y ser poco claros (Jauri y Yacovino, 2010). La villa 19 es un ejemplo de los efectos nefasto de esta fragmentación: su regularización (que se encontraba en un estado muy avanzado al comienzo de la gestión macrista) quedó bajo la órbita de la CBAS, sin embargo el IVC es el propietario de los terrenos donde se asienta el barrio y, por ende, el encargado de realizar el parcelamiento y el traslado del dominio. La fragmentación institucional redundó en desarticulación, de modo que en el caso citado –desde el 2008– no hubo avances con respecto a la regularización dominial del barrio.

gestión de gobierno se desanduvo gran parte de este camino, desconociendo las obligaciones que competen al Estado según la constitución de la ciudad y la Ley 148. En este contexto, las propuestas y acciones orientadas a la radicación y urbanización de villas se generaron en el marco de los poderes legislativo y judicial. La ley de urbanización de las villas 31 y 31 bis y el fallo que ordenó la urbanización de Rodrigo Bueno, son un ejemplo de ello. Sin embargo, la escasa colaboración del andamiaje institucional macrista ha operado “obstaculizando” esos procesos.

Las villas y sus intervenciones judiciales

Los reclamos judiciales de derechos políticos: los casos de las villas 3, 1.11.14, y 31 y 31 bis.

Ante las irregularidades en el cumplimiento de la Ley 148 respecto a los comicios barriales, los vecinos de diferentes villas denunciaron reiteradamente ante la Comisión de Vivienda la falta de legitimidad de sus representantes y la caducidad de sus mandatos. En este marco, en el año 2008 el entonces presidente de dicha comisión, Facundo Di Filippo, promovió una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad. El amparo recayó en el Juzgado N° 2 de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario a cargo del Juez Gallardo quien aceptó la medida cautelar propuesta⁹. En septiembre de 2009 comenzó la intervención en las primeras tres villas 31 y 31 bis, 1.11.14 y 3, a partir de la elección de tres interventores quienes debían cumplir las siguientes funciones: “a) Ejecutar todos y cada uno de los pasos para concretar el proceso eleccionario (...); b) operar como único y exclusivo intermediario entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los habitantes de dichas villas a fin de canalizar, encauzar y responder a la totalidad de los requerimientos de la población durante el período de intervención” (Expediente 31699/0 disponible).

⁹ Ver “Di Filippo Facundo Martin contra GCBA sobre amparo (art. 14 CABA)” Expediente 31699/0 disponible en la página web del Poder Judicial de la Ciudad: <http://basefuero.jusbaires.gov.ar>. La medida cautelar solicitaba que: a) se declare la inconstitucionalidad por omisión en la que incurre el GCABA por no haber hecho efectivos los comicios regulares en cada villa o N.H.T. u otros barrios precarios tal como lo establece la Ley 148; b) se ordene realizar un censo habitacional en cada uno de estos barrios; c) se ordene a elaborar los correspondientes padrones electorales; d) se ordene realizar todas las acciones tendientes a regularizar los procesos eleccionarios en cada barrios mencionado; e) se intervenga judicialmente las villas y N.H.T. con el objeto de regularizar los comicios garantizando su transparencia, hasta que los organismos creados legalmente se encuentren en condiciones de cumplir con la realización de los mismos.

El caso de villa 3¹⁰: Hasta la sanción de la ley 148, las instancias organizativas barriales no respondían a ningún marco jurídico, sino que eran auto organizadas por los pobladores para la realización de obras de servicios públicos y ordenamiento territorial. Sancionada esta legislación, las experiencias electorales fueron cerrando la instancia de participación política a unos pocos vecinos que se sucedieron continuamente en los cargos representativos, entablando vinculaciones directas y personales con funcionarios de la CMV (luego del IVC), a partir de las cuales negociaban recursos públicos que distribuían en el barrio con criterios arbitrarios y discrecionales¹¹. Hacia el 2009, un grupo de vecinos y organizaciones del barrio –que venía de atravesar un proceso organizativo intenso de reclamo por el derecho a una vivienda digna, generado a partir de un conflicto habitacional que afectara la manzana 5-, evidenció la falta de una representación barrial genuina y legítima. El grupo de vecinos organizados planteó a los diversos actores a los que recurrió por su reclamo (organismos ejecutivos, legisladores, Defensoría de la Ciudad, Asesoría Tutelar) que la representante del barrio, además de tener su mandato vencido, no cumplía el rol de defender los derechos e intereses de los vecinos¹². La demanda del legislador Di Filippo al GCBA por la regularización de los mandatos se inicia en el contexto de este conflicto.

A fines del año 2009, el Juzgado designó como Interventor a Carlos Castellano, arquitecto y ex funcionario del IVC durante la gestión de Claudio Freidin, por lo cual contaba con conocimiento de la situación de las villas y de sus actores históricos. Una de las primeras acciones que la intervención llevó adelante, fue establecer días de atención para recibir demandas de vecinos relacionadas con cuestiones específicamente de vivienda y servicios públicos. Sin embargo, los organismos competentes evadieron constantemente las interpelaciones del Interventor, aduciendo que para resolver aquellas cuestiones, era necesaria la representación legítimamente elegida por los vecinos. De este modo, se expresaba la oposición del GCBA a la intervención judicial y su voluntad explícita de incumplimiento de sus obligaciones ejecutivas. Si bien la Intervención incorporó al expediente cada una de estas

¹⁰ La villa 3 se encuentra en la zona de Villa Soldati, cuenta con 9 manzanas y, según datos del Censo Nacional 2010, habitan en ella 10.144 personas. Al igual que todas las villas más antiguas de la Ciudad, comenzó a poblarse a mediados de la década del 50. En 1955 tenía sólo una manzana conformada por dos hileras de viviendas precarias y los predios lindantes aún no estaban poblados, siendo una zona descampada, de lagunas y basurales. Durante la gestión dictatorial de Cacciattore la villa fue violentamente erradicada y comenzó a poblarse nuevamente con el regreso democrático.

¹¹ La última elección barrial, en el año 2003, se desarrolló de manera fraudulenta y el resto de las listas intentaron impugnarla. Sin embargo, el IVC, responsable de la organización del comicio, no dio lugar a las denuncias. A partir de esta elección, el IVC no volvió a organizar los comicios, permitiendo la situación irregular de que continuara el mismo representante con el mandato vencido.

¹² En diversas ocasiones, los organismos de gobierno involucrados (IVC, UGIS, Corporación del Sur) cuestionaron la representatividad de las organizaciones territoriales para incidir en decisiones que hacían a la operatoria habitacional en marcha.

problemáticas, los tiempos judiciales no respondían a la urgencia de las situaciones, lo cual generó cierto desgaste de la legitimidad de la intervención que, en un principio, se tradujo en desinterés por parte de los vecinos hacia el proceso electoral.

Esta situación fue revirtiéndose a partir de que el equipo interventor generara una instancia asamblearia de participación para la reformulación del reglamento de gobierno del barrio. A lo largo de este proceso, se evidenció una división entre dos grupos, uno conformado por vecinos que habían ejercido cargos en años anteriores, algunos de los cuales manejaban relaciones con funcionarios y controlaban recursos públicos; y otro conformado principalmente por vecinos de las organizaciones sociales y políticas que habían participado del proceso organizativo de la manzana 5, y que, en su mayoría, no habían participado anteriormente en las instancias representativas. El primer grupo manifestó, desde un principio, una fuerte oposición a la intervención judicial, ya que la misma representaba la posibilidad de apertura de las instancias representativas a nuevos vecinos, y una amenaza para su control de los vínculos con el GCBA y sus recursos. Su principal estrategia consistió en plantear que la actuación judicial suponía la intervención de “gente de afuera” y de una lógica de trabajo externa que atentaba contra las prácticas “genuinas” que históricamente habían desarrollado los vecinos de la villa. Para el segundo grupo, en cambio, la intervención judicial garantizaba “reglas de juego claras” para llevar a cabo una elección transparente, ya que posibilitaba que las cuestiones se decidieran por “votación y no por la imposición del más fuerte, con amenazas o intimidaciones”.

En el proceso de discusión del reglamento, dos cuestiones fueron las más polémicas: el sistema de gobierno y los requisitos para ejercer cargos. El grupo de organizaciones propuso un sistema de gobierno mixto conformado por una Comisión Directiva y un Cuerpo de delegados alegando la necesidad de mayor participación y circulación de información, a lo cual el otro grupo se opuso argumentando que los delegados conformarían un poder paralelo al de la comisión directiva, obstaculizando las acciones. En asamblea, se aprobó la propuesta de sistema mixto de gobierno¹³. A lo largo del proceso asambleario de definición del reglamento de gobierno, al calor de las discusiones, acuerdos, alianzas coyunturales para cada votación, etc., fueron delineándose los grupos que más tarde conformarían las listas de

¹³ El sistema consiste en una Junta vecinal conformada por una Comisión Directiva y un Cuerpo de delegados, cada órgano votado independientemente con boletas separadas (abriendo la posibilidad a que los delegados electos pertenezcan a listas distintas a las de la comisión directiva).

candidatos¹⁴.

El día 13 de Marzo de 2011 se llevaron a cabo los comicios. La presencia de personal de seguridad de la Policía Federal activamente monitoreado por funcionarios del Ministerio de Seguridad durante toda la jornada, junto al personal del Juzgado, la gran cantidad de veedores y la coordinación de la jornada por parte del Equipo de la Intervención, posibilitaron que los comicios se desarrollaran normal y transparentemente. La participación electoral fue del 43 % del padrón (2201 votantes de un padrón de 5070). La victoria fue de la lista celeste, que nucleó a las organizaciones territoriales del barrio opositoras a la histórica presidenta de la villa, con el 53% de los votos (1174).

El caso de la Villa 1.11.14¹⁵: Hasta 1999, la villa se organizó bajo la forma de una Junta Vecinal, con un presidente quien se había constituido como el único interlocutor del barrio frente a las diferentes agencias gubernamentales. En el transcurso de ese año, organizaciones territoriales y vecinos liderados por representantes de la Pastoral Villera denunciaron –ante la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), la Legislatura porteña y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad– el accionar de su presidente barrial. Demandaban, por un lado, democratizar la instancia de representación: de Junta Vecinal a Cuerpo de Delegados. Por otro, exigían la participación de nuevos referentes en el diseño e implementación de la política de (re)urbanización de la villa. Finalmente, y en lo inmediato, reclamaban la participación en la definición de criterios para la asignación de viviendas nuevas próximas a adjudicarse construidas en tierras lindantes a la villa¹⁶.

En este contexto, se desplegó un proceso de asambleas autoconvocadas –lideradas por organizaciones y actores opositores al entonces presidente barrial– cuyo resultado final fue la conformación de un Cuerpo de Delegados que disputaba su reconocimiento frente al Poder

¹⁴ Las listas presentadas finalmente fueron 6. Las principales contrincantes fueron la lista Roja que respondía a la vecina que fuera la última presidenta del barrio, con fuertes vínculos con la gestión macrista; y la lista Celeste conformada por el frente de organizaciones sociales y políticas que habían trabajado en conjunto el proceso asambleario coordinado por la intervención.

¹⁵ La Villa 1.11.14 ubicada en el barrio de Flores (suroeste de la Ciudad de Buenos Aires), es una de las llamadas villas históricas de la ciudad, conformada a mediados de la década del 50. Su crecimiento fue en continuo ascenso hasta 1977, año en que comenzó a ser abruptamente erradicada por la última dictadura militar. A partir de 1983 la villa comienza nuevamente a repoblarse con un crecimiento ininterrumpido y exponencial hasta la actualidad. Si bien no se cuentan con datos actualizados, se estima que a la fecha residen unas 50.000 personas. Conjuntamente con su repoblamiento a partir de 1983, la Villa 1.11.14 vuelve a generar sus propias formas organizativas que disputaran la urbanización del barrio en el marco de la ya mencionada política de radicación de villas que comienzan a implementarse exigüamente a partir de mediados de la década del 80.

¹⁶ Nos referimos al Complejo Sector Polideportivo conformado por unas 450 viviendas aproximadamente.

Legislativo y Ejecutivo local. Ante la negativa de la CMV de reconocer la nueva forma organizativa¹⁷, se incrementaron las presiones hasta la sanción de la Ley 403 en junio de 2000. Esta ley propia y específica de la Villa 1.11.14, en primer lugar convalidó al nuevo Cuerpo de Delegados –el cual debería ser renovado cada dos años– como interlocutor válido y legítimo del barrio. En segundo lugar, creó el “Programa de Planeamiento y Gestión Participativa de la Villa 1.11.14” que sigue el espíritu y lineamientos generales de la Ley 148¹⁸.

Hasta el 2003 se realizaban reuniones periódicas de la Mesa de Planeamiento Participativo (MPP), aunque pocas veces con la frecuencia que estipula la Ley 403. A partir de 2004, la MPP comenzó a debilitarse y a perder la legitimidad que había tenido en sus primeros tiempos. Asimismo, el clima de unidad y movilización barrial comenzó a disiparse conjuntamente con la progresiva fragmentación del nuevo Cuerpo de Delegados.

En este contexto, la estrategia empleada por el Instituto de Vivienda¹⁹ para avanzar con el plan de urbanización se redujo a negociaciones puntuales con aquellos sectores afectados por las obras estipuladas y/o con aquellos grupos de referentes afines a los intereses políticos de la gestión de turno. Los mandatos de todos los delegados caducaron en el 2003 y desde entonces nunca fueron renovados; siendo responsabilidad del gobierno local –conjuntamente con la Legislatura de la ciudad– de convocar y coordinar las elecciones. Frente a este panorama, en los últimos años se incrementaron, nuevamente, las denuncias, presentadas tanto en la Defensoría del Pueblo como en la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña. Ante estos hechos, la Legislatura porteña intentó reactivar la MPP aunque sin éxito por la oposición del gobierno local y de referentes del barrio afines a sus intereses políticos. Este hecho se constituyó en el disparador para que dicho grupo de vecinos y referentes comunitarios del barrio aceptaran y acompañaran la propuesta planteada por Facundo Di Filippo²⁰.

En septiembre de 2009, se designó como interventor al arquitecto Jorge Choque quien ya

¹⁷ La CMV desconocía al nuevo cuerpo de delegados, entre otras razones, porque este organismo es el encargado de coordinar y ser el veedor de los procesos eleccionarios en las villas de la ciudad, y en el caso de la Villa 1.11.14, estas elecciones se realizaron sin la intervención del organismo.

¹⁸ Con este propósito establece la conformación de una Mesa de Planeamiento Participativo (MPP) integrada por miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y “cinco representantes de la actual Comisión de Delegados de la Villa 1.11.14” (Ley 403/00).

¹⁹ Luego, desde el año 2008, por la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS).

²⁰ Derecho amparado por la Ley 148, y para el caso de la Villa 1.11.14, también por la Ley 403.

había sido previamente interventor en las villas 21-24 y 20, con el fin de regularizar a sus representantes. El arribo de este nuevo actor al barrio en el marco del proceso de intervención ha despertado expectativas, para algunos, ya sea para obtener recursos, dirimir conflictos, o para alterar las actuales relaciones de poder y de esta manera construir una nueva forma de organización y representación política en el barrio. Pero también se ha constituido en una amenaza, principalmente, para quienes, hasta hoy, participan activamente en el entramado político, detentando un vínculo privilegiado con el Estado que les ha permitido tomar decisiones sobre el rumbo de la urbanización, y acceder a recursos y distribuirlos entre los habitantes del barrio (con criterios que muchas veces suelen ser cuestionados por los vecinos) (Jauri y Yacobino, 2010). Por tanto, para quienes la intervención es una expectativa de cambio han venido participando, aunque con una intensidad intermitente, de este proceso. Por el contrario, para quienes la intervención es una amenaza han tratado de sabotearlo y menospreciarlo. Entre estos últimos, se encuentran tanto delegados de la villa como funcionarios del actual gobierno local.

Las acciones previas al proceso eleccionario pautadas por el equipo interventor fueron, por un lado, la realización de un censo para la confección del padrón electoral, y por otro, el desarrollo de asambleas abiertas y participativas para la definición tanto del futuro sistema de gobierno como del estatuto organizativo del barrio. Hasta el momento, luego de un año y medio de intervención, se avanzó limitadamente con cada una de las acciones previstas²¹. Si bien se han realizado reuniones semanales, coordinadas por el equipo interventor, para definir el estatuto organizativo del barrio, ninguna de ellas ha tenido carácter resolutivo. Por ahora la discusión continúa abierta sin definiciones al respecto. El nivel de participación en ellas ha variado a lo largo de todo este tiempo pero en términos generales ha sido baja, con escaso involucramiento de las organizaciones políticas y comunitarias, y ha estado representado mayoritariamente por una de las fuerzas políticas con voluntad e iniciativa pero con bajo nivel de incidencia y representatividad en un territorio extenso y complejo. Mientras tanto, los referentes opositores a la intervención continúan construyendo su legitimidad a partir del vínculo privilegiado y directo que tienen con el Gobierno porteño, la obtención y distribución de recursos; con escaso involucramiento en el proceso de intervención como si fuera una

²¹ Para la atención de demandas y reclamos de vecinos se instaló un tráiler en una de las esquinas del barrio con una guardia diaria para la atención de los mismos. Respecto al censo, comenzó a realizarse recién el 10 de noviembre del año pasado y aún no ha concluido, entre otras cosas, por fallas organizativas y también por falta de experiencia, en este tipo de procedimientos, de quienes están coordinando esta tarea. La realización del censo es efectuada por la Corporación Buenos Aires Sur en convenio con la Universidad Tecnológica Nacional.

instancia paralela y de alguna manera ajena (aunque no sin incidencia) a su construcción política.

El caso de la Villa 31-31bis²²: Durante la primera gestión de Ibarra como Jefe de Gobierno (2000-2003), se modificó la organización y representación de la villa ante el Estado reemplazando la antigua Junta Vecinal por un Cuerpo de Delegados, conformado por referentes electos por manzana. El mismo fue renovado dos períodos consecutivos tras lo cual el GCBA, encargado hasta entonces de la organización de los comicios, dejó virtualmente acéfala la representación barrial al no efectuar el regular llamado a elecciones desde 2005.

A fines de 2008 -y como respuesta a las declaraciones de erradicación, realizadas por Mauricio Macri durante su campaña electoral²³-, los habitantes del barrio realizaron un corte de más de ocho horas en la Autopista Illia en reclamo de la apertura de instancias de diálogo con el GCBA para dar solución a necesidades inaplazables e instalar la demanda de urbanización del barrio (Clarín 19/11/2008 y Página 12 21/11/08). La primera actitud del Ejecutivo local, sin embargo, fue reemplazada algunas semanas después por la apertura de una -fallida- instancia de negociación con referentes barriales de la Villa 31-31bis. En paralelo, las organizaciones barriales²⁴ continuaron generando instancias de diálogo en la Legislatura de la Ciudad que derivaron, a instancias de la presidencia de la Comisión de Vivienda, en la gestación de una propuesta de ley para la urbanización de la Villa²⁵. A fines de 2009 se sancionó por –sorpresiva- unanimidad la Ley 3.343/09 de regularización e

²² Formada en los años '30, fue la primera villa de la ciudad, y dio albergue, desde entonces, a las diferentes migraciones que llegaron a Buenos Aires en las sucesivas etapas que se pueden identificar en la historia nacional. También, casi desde sus orígenes, el destino de la villa y sus pobladores es objeto de controversias y disputas, dada la centralidad de su ubicación, cercana a barrios de altos ingresos, infraestructuras de comunicación y transporte, y el centro financiero de la ciudad. Es por esto que la trayectoria de resistencias de vecinos y organizaciones barriales siempre estuvo marcada por la constantemente renovada amenaza de desalojo, alternada con promesas -incumplidas- de regularización e integración urbana. El sector denominado “Villa 31bis”, se forma tras el desalojo parcial efectuado a mediados de los noventa para el emplazamiento de la autopista Illia; se localiza entre la autopista y la parrilla ferroviaria del tren San Martín. Hoy este área alberga un número de habitantes levemente superior que la “Villa 31”; ambos sectores constituyen en el presente un solo conjunto, tanto por parte de sus vecinos -que inicialmente se diferenciaban discursiva y territorialmente- como desde el Estado; la reciente ley de urbanización de la villa (ley N° 3343/09) señala el polígono comprendido por ambas villas como área de intervención, con lo que zanja anteriores polémicas acerca del estatuto de cada sector, considerando el territorio demarcado como uno solo. En el plano organizacional, la villa atravesó históricamente múltiples instancias de organización barrial (ver Pastrana, 1980 y Ziccardi, 1977).

²³ Este objetivo se vio parcialmente viabilizado a través de un recurso judicial interpuesto por el GCBA para detener las construcciones en el barrio.

²⁴ Cabe aclarar que dada la acefalía de la instancia de representación barrial, se constituyó un espacio de coordinación de buena parte de los referentes y grupos territoriales: la Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 31 -31 bis “Carlos Mugica”. La Mesa por la Urbanización fue la instancia territorial fundamental para el proceso que derivó en la ley 3343, así como en la intervención para la regularización de la representación barrial que se consignará más adelante.

²⁵ La ley toma como base el pre-proyecto elaborado por un equipo de la Facultad de Arquitectura de la UBA, dirigido por el Arq. Javier Fernández Castro. El mismo se desarrolló a partir del trabajo del equipo técnico y del impulso de espacios participativos con los vecinos del barrio, tomando como modelo algunas de las intervenciones realizadas en *favelas* de Río de Janeiro (ver Página 12 18/1/10).

integración urbana de la Villa 31-31bis. Aquella estableció que en la urbanización se respetara la mayor parte de la trama existente -autoconstruida por los vecinos-, y creó la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31-31Bis”²⁶ para que llevara adelante lo establecido en su texto. Las instancias barriales estuvieron mencionadas y contempladas en el proceso que se abrió con la ley, pero no se especificó el peso ni el carácter de su participación. En este contexto se hizo aun más urgente la necesidad de los pobladores de la Villa 31-31bis de contar con una representación legítima que, entre otras cosas, participara como interlocutor en la Mesa de Gestión.

En simultáneo al debate de la ley, se intervino judicialmente la villa con el fin de normalizar el sistema de representación barrial, designando como interventor al Arq. Fernández Castro²⁷ (impulsor del proyecto de urbanización de la Villa, desde la FADU-UBA). La intervención realizó reuniones periódicas de discusión con los vecinos sobre el estatuto organizativo a construir y sobre el propio proceso electoral, y estableció “guardias” para atender reclamos relativos a servicios y problemáticas específicas²⁸. Aquellas acciones generaron controversias con el Ejecutivo local, zanjadas judicialmente (apelación de la medida, citación al Ministro de Espacio público por declaraciones contrarias a la decisión, embargos por la situación, etc.). Los sectores más vinculados a la actual gestión de gobierno replicaron en el territorio esa oposición.

En 2010, la intervención logró consensuar con los vecinos de la villa el estatuto electoral, estableciendo además los criterios organizativos de representación barrial²⁹. En noviembre de ese año se desarrollaron los comicios –cabe destacar: sin incidentes y con una importante participación de vecinos- para la elección de representantes barriales, arrojando resultados previsibles y sorprendidos entre los delegados electos (no resultaron ganadores algunos

²⁶ La Mesa de Gestión y Planeamiento está integrada por representantes de los Ministerios de Ambiente y Espacio Público, de Desarrollo Urbano y de Desarrollo Social; por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad; la Defensoría del Pueblo de la Ciudad; Presidente y Vice de la Comisión de Vivienda de la Legislatura Porteña; Presidente y Vice de la Comisión de Planeamiento Urbano de la Legislatura Porteña; Presidente y Vice de la Comisión de Presupuesto de la Legislatura Porteña. Estos miembros estables invitarán a participar a representantes de la Nación y de las empresas ferroviarias, Diputados de la Comisión de Vivienda del Congreso Nacional, el equipo técnico que hizo el Proyecto de Urbanización y profesionales de la Universidad de Buenos Aires. Asimismo, “se convocará a los/as delegados/as y vecinos/as del barrio, quienes podrán expresar su voz en el ámbito de la misma, los que podrán participar en toda aquella decisión que los afecte especialmente” (Ley 3.343/09).

²⁷ Quien asumió la responsabilidad incluyendo en su equipo a varios profesionales vinculados al barrio desde actividades académicas y sociales.

²⁸ Su atención es regularmente competencia de la instancia de representación barrial, pero durante este período recayeron en el equipo encabezado por Fernández Castro.

²⁹ El estatuto establece la organización barrial en base a tres niveles: 1. Delegados por manzana (proporcionales a la población); 2. Junta de sector (conformada por los delegados de las manzanas del sector –se establecen nueve en total); 3. Consejo del barrio (conformado por diez miembros; uno por cada sector más uno extra por Güemes –el más denso-).

referentes de amplia trayectoria y se incorporaron varios vecinos sin participación política barrial previa). Los sectores opositores a la intervención –en ocasiones afines al macrismo– participaron del proceso electoral obteniendo resultados dispares.

Los reclamos judiciales de derechos sociales: el caso de Rodrigo Bueno³⁰.

A diferencia de las experiencias presentadas anteriormente, protagonizadas por legisladores, habitantes y organizaciones políticas de “históricas” villas de la ciudad que demandaron el cumplimiento de la normativa existente en materia de urbanización, la “causa Rodrigo Bueno” se inició con la movilización de los habitantes de un “Nuevo Asentamiento Urbano” (NAU) ante la puesta en marcha, a mediados de 2005, de un proceso de desalojo. La distinción establecida por el gobierno local entre villas y NAU resulta central para comprender el sentido, el rumbo y las consecuencias que tuvo para los habitantes de Rodrigo Bueno recurrir a la justicia. A los fines de esta presentación interesa señalar dos consecuencias directas de dicha clasificación estatal: a- Los NAU se consideran “no urbanizables” y, por lo tanto, no se inscriben en la Ley 148. Desde la perspectiva estatal, para ellos sólo es posible el desalojo o, en los eufemísticos términos administrativos, la “relocalización” (Jauri y Yacovino 2011, Yacovino 2010). b- a diferencia de las villas, los NAU no cuentan con un mecanismo de representación política reconocido y legitimado por el Estado. Aun cuando a lo largo de los años se han generado diversas modalidades de organización –comisión de vecinos, delegados, representantes– resulta sumamente difícil sostenerlas en el tiempo, generando un profundo desgaste en quienes asumen esa tarea y potenciando la conflictividad interna.

Si bien el proceso de judicialización que comentaremos comenzó en el año 2005, el conflicto se había desatado dos años antes cuando el entonces Secretario de Desarrollo Social convocó a los pobladores a “una mesa de negociación” a fin de discutir “diferentes alternativas para

³⁰ La villa Rodrigo Bueno se originó a mediados de la década del 80, cuando algunas personas comenzaron a ocupar los terrenos ubicados al sur del antiguo Paseo Costanera que habían quedado abandonados tras fracasar un proyecto de obra pública a fines de la década del 70. Por esos años, dicha zona constituía un espacio urbano relegado solo frecuentada por quienes se atrevían a traspasar la barrera de yuyos, pastizales y ratas que separaba la ciudad de la zona ribereña. Esta situación de abandono comenzó a revertirse a finales de la década del 80 con la creación del Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica (1986) y, posteriormente, con la puesta en marcha de la reconversión del viejo puerto de la ciudad en el lujoso barrio de Puerto Madero (1989) que alcanzó su apogeo en los albores del siglo XXI. En este contexto, la presencia hasta entonces invisible de la villa Rodrigo Bueno comenzó a tornarse problemática. Al igual que en otras villas de la ciudad, con la agudización de la crisis política y económica durante el año 2001 la población de Rodrigo Bueno no dejó de aumentar, pasando de 355 personas en el año 2001 a 2139 en el año 2010 actual. El crecimiento y consolidación del barrio no se tradujo, sin embargo, en el despliegue de políticas de urbanización y/o mejoramiento.

que abandonen el lugar”. Los habitantes del barrio, a través de una comisión de delegados creada ad hoc, se resistieron a esta negociación y exigieron ser reconocidos entre las “villas oficiales” a fin de acceder al derecho a la urbanización consagrado por la Ley 148. Ante el fracaso de esta pulseada con el Poder Ejecutivo, los delegados barriales recurrieron a los legisladores porteños afines y lograron la elaboración del primer proyecto de Ley para la creación de un “Programa de Planeamiento y Gestión Participativa” que debería elaborar y ejecutar el Plan de Urbanización del Asentamiento Rodrigo Bueno. Si bien el proyecto tuvo un despacho de mayoría positivo nunca llegó a discutirse en el recinto. Mientras tanto, el Ejecutivo local redobló las presiones para desalojar el barrio³¹ que culminaron en la puesta en marcha del “Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica Costanera Sur”³². En este contexto, y ante el fracaso de todas las instancias previas de negociación, dos grupos de vecinos, patrocinados por sus respectivos equipos de abogados –un organismo de derechos humanos y un estudio privado- interpusieron ambos recursos de amparo contra el GCBA. Dichos amparos, que recayeron en el Juzgado Contencioso y Administrativo nº4, solicitaban que se “proceda a suministrar (...) la protección a nuestro derecho constitucional a la vivienda [mediante] la urbanización del barrio” (Recurso amparo Tito, Magdalena. Exp. 17601. Negrita del original). Asimismo, pedía que cautelarmente se dispusiera “el inmediato cese, suspensión y abstención al GCBA de las maniobras que se están llevando adelante para la erradicación” y que se tomaran las medidas necesarias para garantizar condiciones dignas de habitabilidad

Con la apertura de la causa judicial se inició un largo proceso que culminó recientemente - marzo de 2011- con el dictado de una sentencia judicial favorable a la urbanización del barrio. Durante este extenso período, sin embargo, las relaciones entre funcionarios judiciales, instancias gubernamentales (IVC, UGIS) y pobladores se fueron articulando y desarticulando cíclicamente, con profundas consecuencias para la vida cotidiana de los habitantes. Sintéticamente, es posible identificar algunas de dichas consecuencias. En términos materiales, la medida cautelar tuvo efectos concretos: suspendió la operatoria de desalojo, ordenó el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores -desratización, retiro

³¹ Durante los meses de julio y agosto se desplegaron medidas intimidatorias: la construcción de una muralla de tierra de 10 metros de altura rodeando parte del barrio, la instalación de personal de seguridad controlando los ingresos y egresos de los vecinos, la suspensión de servicios elementales como recolección de residuos, disposición de excretas y la desratización del predio, la propagación de rumores por parte de las mismas trabajadoras sociales acerca de un “inminente desalojo” (cfr. Carman y Yacovino 2010).

³² Tenía por objetivo lograr soluciones habitacionales que garanticen la desocupación del predio (...) mediante el otorgamiento de un subsidio o un mutuo con garantía hipotecaria...” (Decreto 1247/2005).

periódico de la basura, camiones cisternas, realización del cañado para agua potable, cableado de luz y el saneamiento del arroyo- e intimó al IVC a la realización de un censo poblacional, entre otras. Estas medidas repercutieron positivamente en la subjetividad de los pobladores que, al menos temporariamente, fortalecieron sus expectativas y esperanzas. Sin embargo, dadas las características de la propia dinámica judicial –como la centralidad de los procedimientos escritos y los tiempos largos en relación a la urgencia- la relación de los pobladores con ella fue ambigua. Por un lado, admitían que el accionar judicial los había protegido del desarraigo. Sin embargo, habida cuenta del tiempo que llevaba el amparo sin resolverse, responsabilizan a la acción judicial de la persistencia y agravamiento de la precariedad habitacional. Por otro lado, las órdenes que la justicia dictaba al ejecutivo local no siempre se traducían en respuestas inmediatas hacia el barrio. Al no existir, como en los casos antes reseñados, ni la figura del “interventor” como intermediario entre pobladores, Poder Judicial y Poder Ejecutivo ni una fuerte organización interna, la resolución de estas cuestiones quedó en manos de aquellos vecinos que contaban ya con cierta experiencia en organización y que activaron vínculos personales con organizaciones y ciertos funcionarios para resolver cuestiones cotidianas.

Por último, cabe señalar que el reconocimiento judicial de la existencia de este asentamiento ignorado por años –que se expresó no sólo en la producción de cédulas y oficios sino también en audiencias e inspecciones oculares- constituyó para sus habitantes una suerte de carta de ciudadanía desde la que redefinieron su lugar en la ciudad y plantearon sus reclamos. Desde finales de 2009 se evidenció una mayor actividad judicial en el barrio (inspecciones, censos, audiencias) que repercutió positivamente entre los habitantes, reimpulsando algunos proyectos relacionados con la permanencia en el lugar como la realización de una plaza en la entrada, la construcción de una vereda en el pasillo central y las obras previas necesarias para la instalación de las cañerías de agua. En este sentido, es preciso señalar que en la medida que la actividad judicial logró “salir” del juzgado, articulando con otros actores sociales - habitantes del barrio, legisladores, organizaciones, investigadores- se reactivaron expectativas y proyectos de urbanización. Asimismo, ciertos bloques de legisladores comenzaron a trabajar en conjunto con algunos vecinos en la elaboración de Proyecto de Ley de reurbanización, abriendo nuevas preguntas respecto a la convergencia de estrategias políticas y judiciales.

Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas hemos presentado cuatro casos expresivos de las disputas territoriales que hoy incorporan a la arena jurídica a su repertorio, al tiempo que se ven afectadas las prácticas políticas de los actores comunitarios por la lógica y las instancias judiciales. En este sentido, la comparación de los diferentes casos permite aproximarnos a algunas conclusiones tentativas acerca de estos procesos.

Por una parte, la intervención del poder judicial es una instancia más que pone en evidencia los entramados de poder existentes, configurados alrededor de los vínculos entre funcionarios y referentes, y de determinados mecanismos de control del territorio (negociación de recursos, manejo discrecional de la información, interrupción de servicios, etc). Esto contribuye a explicar las reacciones dispares en cada barrio, aunque en todos los casos: a) se manifestaron grupos de adherentes y detractores -aunque menguadamente, por su modalidad organizativa específica, en la Villa Rodrigo Bueno-; b) la actual gestión del GCBA desoyó y/o boicoteó -en forma abierta o velada- las decisiones judiciales; c) la intervención judicial implicó un factor incidente en las tramas organizativas internas. Por otra parte, el grado y la relevancia de cada uno de estos elementos para los procesos, es lo que diferencia a cada caso, en función de los antecedentes históricos de la “cuestión problematizada”, el agente concreto que llevó a cabo la intervención (o su ausencia, en el caso de la Villa Rodrigo Bueno), la centralidad del control territorial para la administración gubernamental (lo que guarda íntima relación con su grado de incidencia en el barrio), y el grado de organización de los pobladores.

Teniendo en cuenta estos factores, podemos proponer algunas conclusiones tentativas con respecto a las villas analizadas, que pueden aportar a pensar este tipo de procesos en forma extensiva a otros casos. En principio, los antecedentes históricos de la problemática que es objeto de la intervención aporta una mayor o menor legitimidad inicial a los procesos; por casos, en las villas 3 y 31-31bis contaron oportunamente con representaciones surgidas de elecciones organizadas por el GCBA (a través del IVC), por lo que el reclamo a esta instancia gubernamental resulta más consistente con sus trayectorias organizativas que en la Villa 1-11-14, en la cual la última representación barrial reconocida se constituyó prescindiendo de la coordinación gubernamental. En la Villa Rodrigo Bueno, por otra parte, la complejidad del reclamo de urbanización -reconocido en el fallo judicial- está dada por su tipologización como NAU, lo que implica una lucha paralela por revertir esa “nominación” -lo que se va logrando

paulatinamente-. Asimismo, este reclamo se vio fortalecido con la sanción de la ley 3.343 (de la villa 31-31bis), al presentar una similar problemática en cuanto a su localización.

En segundo término, quién fuera el agente designado como interventor también redundó en diferencias en cuanto a los alcances de los procesos (la Villa Rodrigo Bueno no cuenta con esta figura en su intervención –lo que tiene sus implicancias diferenciales-, por lo que no se incorporará a este punto). Sin obviar el resto de los factores, el vínculo precedente o construido por los interventores –concretos- con los vecinos y referentes territoriales, así como el compromiso de los mismos con la problemática en cuestión, resultó otro elemento de relevancia al momento de observar los procesos. Los interventores de las villas 3 y 1.11.14 no tenían vínculo previo con los territorios en los que se insertaron; sin embargo por factores contextuales y -podríamos aventurar- por el propio proceso impulsado, en la segunda villa se presentaron (y presentan) severas dificultades para llevar adelante la regularización de la representación barrial (a tal punto que hasta el momento no hay fecha de elecciones). Como caso distintivo, la previa articulación del Arq. Fernández Castro (autor de su proyecto de urbanización e interventor judicial) y de su equipo con la Villa 31-31bis, si bien pudo considerarse inicialmente un elemento favorable, redundó en una superposición y solapamiento de funciones que puso en riesgo el proceso (pese a lo cual puede balancearse positivamente su desenlace).

En otro plano, las acciones que lleva adelante el GCBA sobre cada villa constituyeron (y constituyen, en el caso de la Villa Rodrigo Bueno y 1-11-14 ya que el proceso no ha finalizado) obstáculos específicos para el desarrollo de las intervenciones judiciales. En las villas 1.11.14, 3 y 31-31bis, como se mencionó, la oposición de la gestión gubernamental se manifestó directa e indirectamente, por ejemplo a través de las respuestas dadas a las demandas de las intervenciones con respecto a reclamos por déficit de servicios públicos; también es expresivo el desconocimiento -aunque no total- del fallo judicial por parte del GCBA en el caso de la Villa Rodrigo Bueno. Pero esta acción u omisión estatal contra las intervenciones se manifestó -y aún se manifiesta en la 1-11-14- en forma más compleja a través de los referentes territoriales.

El último aspecto que mencionaremos en la presencia e incidencia de organizaciones y referentes barriales. Este, consideramos, es el factor más relevante en el caso de los procesos analizados. Se puede observar a través de lo analizado que en aquellos barrios con bajos

niveles de organización y participación de los vecinos, las posiciones divergentes de los distintos actores respecto de la intervención judicial se expresan pero no se manifiestan en hechos conflictivos concretos. En cambio, en aquellas experiencias donde hay intensos procesos organizativos de los vecinos, esta situación deviene en fuertes confrontaciones entre grupos de vecinos y entre vecinos y funcionarios del GCBA; tales son los casos de las villas 3 y 31-31bis.

Existen diferentes estrategias que desarrollan los grupos de vecinos opositores a la intervención judicial y pueden estar relacionadas con el nivel de legitimidad que tienen estos grupos entre sus vecinos. En aquellos casos donde estos grupos se encuentran fuertemente deslegitimados, la estrategia combina la disputa directa en los espacios generados por la intervención, con intentos de ruptura de los mismos, pero ambas tienen en común el reconocimiento de la intervención judicial. En cambio, en aquellas situaciones donde estos grupos gozan de cierta legitimidad, frecuentemente asociada a la distribución de recursos, su estrategia de oposición consiste en la indiferencia de los espacios generados por el Juzgado, lo cual se expresa en la no participación de los espacios judiciales, y en la continuidad de las prácticas desarrolladas hasta el momento, aún cuando son contradictorias con lo pautado por la intervención.

Por otra parte, en términos generales, también incide la configuración de esas tramas organizativas; por ejemplo, la Villa 31-31bis cuenta con una larga historia de organización territorial, pero también con una gran dispersión geográfica y política en el presente; en la Villa 3, en cambio, se pueden identificar grupos y agentes políticos con identidades definidas y mucha inserción territorial. En la Villa 1-11-14 la iniciativa de ciertos referentes no es suficiente para alcanzar el amplio territorio y sus complejidades; mientras que en la Villa Rodrigo Bueno se verifica una incipiente organización configurada –en buena medida– en paralelo y vinculada con este tipo de procesos judiciales.

Podemos concluir, entonces, que la intervención judicial opera como una ventana de oportunidad, siendo sus consecuencias sociales y políticas, el resultado de la interacción de diversos actores que despliegan determinadas estrategias a partir de la intervención de este nuevo actor. La incidencia del poder judicial abre, más que un resultado concreto en términos de derechos, un campo de posibilidades para el desarrollo de ciertos procesos que pueden o no resultar en un avance en el cumplimiento de los derechos vulnerados.

Bibliografía

- ABRAMOVICH, V. (2007). Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. *Revista de Estudios Socio jurídicos*. Abril. Vol. 9. Edición Especial Universidad de Rosario. Bogotá, Colombia. Pag 9-33.
- ARQUEROS MEJICA, María Soledad y CANESTRARO, María Laura (2010), “Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones”, ponencia presentada en el Taller de Transformaciones Urbanas, Ambientales y Políticas Públicas, IIGG-FSOC-UBA, 5 de Agosto de 2010.
- BELLARDI, M. y DE PAULA, A. (1986). *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, CEAL, Argentina.
- BLAUSTEIN, E. (2001). *Prohibido vivir aquí*, CMV, Argentina.
- CARMAN, M. Y YACOVINO, P. (2008). Los ‘usos intolerables’ de la tierra en la Ciudad de Buenos Aires. El caso del asentamiento Rodrigo Bueno. Trabajo presentado en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Antropología 2008. Costa Rica.
- CICOLLELLA, P. (1999). Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socio-territorial en los años noventa. En *Revista EURE*, Vol. XXL, n.º 76. Santiago de Chile, Chile.
- CRAVINO, M. C. (2009). Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro - Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.
- CRAVINO, M. C. (2000). Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo. Mimeografía, disponible en <www.naya.org.ar>.
- DOMINGO, P. (2009). Ciudadanía, derecho y justicia en América Latina. *Revista CIDOB d Afer Internacionals*, nª85-86, pags 33-52. Barcelona, España.
- GARGARELLA, R. (2007). Injertos y rechazos: radicalismo político y trasplantes constitucionales en América. Ponencia presentada para el Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, San Juan de Puerto Rico, mimeografía.
- JAURI, N. y YACOVINO, M. P. (2010) Procesos recientes de intervención judicial en la Villa 1.11.14 y el Asentamiento Rodrigo Bueno. Ponencia presentada en VI Jornadas de investigación en Antropología Social. Realizado en la Facultad de Filosofía y Letras – UBA. Ciudad de Buenos Aires, 3 al 6 de agosto.
- JAURI, N. y YACOVINO, M. P. (2011) Genealogía de dos categorías sociales: villas y asentamientos. Lógicas estatales de intervención y clasificación de la precariedad

habitacional. En Revista Ciudades. Número 89, Red Nacional de Investigación Urbana. Puebla, México.

O'DONNELL, G. (2008). Epílogo. En Sieder, R., Schjolden, L. y Angel, A. (comps.) La judicialización de la política en América Latina (Bogotá: Univ. del Externado de Colombia).

OSZLACK, O. (1991). Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano. Ed. CEDES/Humanitas. Buenos Aires, Argentina.

PASTRANA, E. (1980). Historia de una villa miseria de la ciudad de Buenos Aires (1948-1973). Revista Interamericana de Planificación (México) Vol. XIV, n.º 54.

RINESI, E. , NARDACCHIONE, G. y VOMMARO, G. (2007). Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente. Universidad Nacional de General Sarmiento – Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina.

RODRIGUEZ GARAVITO, C. (2008). La globalización del Estado de derecho: el neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina. Ed. Uniandes. Bogotá, Colombia.

SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; Y ANGELL, A. (2008). La judicialización de la política en América Latina. Universidad Externado de Colombia. Colombia.

SMULOVITZ, C. (2008). Petición y creación de derechos: la judicialización en Argentina. En Sieder, R., Schjolden, L. y Angel, A. La judicialización de la política en América Latina. Univ. del Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.