

# Correr los márgenes

Acción pública en los bordes del Riachuelo



Julieta Sragowicz

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento





Corr er l os már genes



Julieta Sragowicz

**Correr los márgenes**  
Acción pública en los bordes  
del Riachuelo

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Sragowicz, Julieta

Correr los márgenes : acción pública en los bordes del Riachuelo / Julieta Sragowicz.

- 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2025.

Libro digital, PDF - (Cuestiones metropolitanas ; 39)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-630-830-4

1. Urbanismo. 2. Planificación Urbana. I. Título.

CDD 711

## EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2025

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

[ediciones@campus.ungs.edu.ar](mailto:ediciones@campus.ungs.edu.ar)

[ediciones.ungs.edu.ar](http://ediciones.ungs.edu.ar)

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa

Diagramación: Eleonora Silva



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional  
(Atribución-No comercial-Compartir igual)



Libro  
Universitario  
Argentino

# Índice

Tabla de siglas y abreviaciones frecuentes.....	9
Prólogo.....	13
Presentación .....	19
Capítulo 1. Introducción.....	27
Capítulo 2. Mejorar el ambiente. La judicialización de la cuenca Matanza Riachuelo .....	43
Capítulo 3. “Subir la vara”. La liberación del camino de sirga en la Villa 21-24.....	75
Capítulo 4. Abrir el Estado. Suturar el desencuentro, institucionalizar la trama.....	101
Reflexiones finales .....	139
Agradecimientos.....	153
Bibliografía.....	157





## Tabla de siglas y abreviaciones frecuentes

<b>ACUMAR</b>	Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo
<b>CABA</b>	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
<b>CDD</b>	Cuerpo de Delegados y Delegadas del Camino de Sirga Villa 21-24
<b>CDS</b>	Camino de sirga
<b>CMR</b>	Cuenca Matanza-Riachuelo
<b>CSJN</b>	Corte Suprema de Justicia de la Nación
<b>DGC</b>	Defensoría General de la Ciudad
<b>GCBA</b>	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
<b>IVC</b>	Instituto de Vivienda de la Ciudad
<b>PISA</b>	Plan Integral de Saneamiento Ambiental 2010
<b>UPE</b>	Unidad de Proyectos Especiales de relocalizaciones (IVC)



A quienes deciden transitar este mundo sin indiferencia, buscando siempre, desde el lugar que ocupan, correr el límite de lo posible para hacer este habitar un poco más digno para todes. Celebro la potencia de esos encuentros.



# Prólogo

Las investigaciones sobre cómo la acción pública entreteje acontecimientos y oportunidades en lugares frágiles de la ciudad son una de las tantas formas de lucha por un hábitat digno. *Correr los márgenes* es un trabajo sobre encuentros y desencuentros entre demandas sociales y respuestas de un Estado con fronteras porosas, pero, sobre todo, acerca de la compleja relación entre territorio y acción pública.

Un conflicto urbano judicializado que incluye tardíamente relocalizaciones de familias es analizado o, más bien, reconstruido, a través de las prácticas, lugares y lenguajes que se despliegan en los márgenes del Estado para captar su permeabilidad. Y también para cambiarlo.

La estrategia de Julieta Sragowicz fue tomar distancia de una imagen del Estado que se debilita o desarticula en sus márgenes. Al contrario, el trabajo se detiene en la densidad política y la capacidad de transformación que se pone en juego en esos márgenes territoriales, políticos y sociales.

La cotidianeidad de los equipos territoriales en la Villa 21-24 de la Ciudad de Buenos Aires –un territorio frágil en el borde del Riachuelo– nos lleva a conocer, a través de múltiples disputas y reposicionamientos, cómo el Estado se reconfigura y redefine en el proceso de territorialización de una política ambiental, como el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

La reconstrucción de este proceso es también la de las diferentes representaciones sobre el territorio usadas y disputadas para justificar un repertorio limitado de decisiones de política ambiental. El trabajo de la autora muestra cómo en los pronunciamientos judiciales fue recurrente la idea de *territorio a liberar*, de control, conquista y ordenamiento bajo una fuerte presencia de los aparatos del Estado. El uso predominante de directivas dirigidas a “erradicar

limpiar, liberar, remover” dejan entrever una concepción del territorio como simple escenario de implementación de una política de saneamiento que no está interesada en considerar las razones de la ocupación de esos territorios de borde ni la conflictividad del desplazamiento de la población. Una población que a veces es contemplada como obstáculo o usurpadora, pero pocas veces, como sujeto de derecho. Para estos habitantes, el *barrio* es su espacio de vida y el desplazamiento no es interpretado como un beneficio o solución a sus padecimientos, sino más bien como una irrupción violenta en sus vidas cotidianas y sus viviendas. La emergencia del colectivo organizado de las personas afectadas encuentra en el territorio un espacio de resistencia. Y en esta trama de conflictos e interacciones, los equipos territoriales entienden el territorio como una oportunidad para visibilizar el barrio y producir un conocimiento situado que mejore el abordaje de las relocalizaciones.

El efecto politizador del proceso de territorialización es analizado con detenimiento y minuciosidad a lo largo del trabajo. Se estudia en torno a la emergencia del protocolo de relocalizaciones que, si bien fue una respuesta a la gestión de los desplazamientos que se cristalizó en la experiencia de la Villa 21-24, implicó la institucionalización de un dispositivo para el conjunto de la cuenca. El trabajo muestra cómo durante el proceso se reactiva la memoria organizativa social y se activan nuevas formas de resistencias orientadas a incidir en el devenir de la acción pública.

Las trabajadoras de trinchera que integran los equipos territoriales tienen un lugar central para comprender diferentes aristas del proceso. En palabras de Julieta, son quienes encuentran en el territorio un “espacio para el ejercicio de la trampa”, para construir relaciones con los distintos actores sociales y redireccionar la política, que ponen en diálogo el barro y la institucionalización, y gestionar el intersticio y la porosidad del Estado mediante un ejercicio activo del rol de traducción. Aquí aparece la trampa como un recurso de la gestión desde los márgenes y en el barro para democratizar los modos de actuar del Estado en el territorio.

Julieta Sragowicz, con particular ritmo, logra convertir una situación sencilla en una investigación que restituye complejidad, matices y temas ausentes y también, ilumina con nuevas nociones las relaciones entre territorio y acción pública. Me ha tocado estar cerca de la producción de este trabajo como directora de su tesis de maestría y me siento obligada a compartir que el interés de Julieta no fue ni es solo comprender por qué estas relaciones “son como son”, sino –y muy especialmente– incidir para transformar nuestras ciudades y para que la vida en los barrios sea cada vez más justa y menos desigual.

Celebro el inicio de esta colección de tesis del Programa de Posgrado de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento con entusiasmo y el deseo que esta publicación habilite intercambios y cree un público más amplio interesado en los problemas de la ciudad de una manera crítica y a la vez, amorosa y esperanzadora.

Dra. Andrea Catenazzi





*Margen: Ocasión, oportunidad, holgura  
o espacio para un acto o suceso.  
Diccionario de la lengua española, RAE*



# Presentación

En el año 2004 un conjunto de vecinos y vecinas, y trabajadores y trabajadoras de la salud de un asentamiento ubicado en el punto cero de la cuenca del río Matanza-Riachuelo (CMR), presentó una demanda contra el Estado nacional, el Estado de la provincia de Buenos Aires, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación del río. En 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) obligaba a los Estados condenados a presentar un plan de saneamiento de la cuenca. Al año siguiente, el juez de primera instancia, a cargo del seguimiento del cumplimiento de la manda, ordenaba la liberación del borde ribereño para su recuperación como espacio público. A partir de la incorporación de la figura del camino de sirga,<sup>1</sup> los poderes ejecutivos con jurisdicción en la cuenca debían erradicar los asentamientos precarios y cualquier otra situación similar que obstaculizara la limpieza de las márgenes del río. Para cumplir con la paulatina erradicación de las villas, las unidades ejecutoras debían gestionar soluciones para las problemáticas habitacionales que se presentaran. En ese entonces, se había creado en el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC) una Unidad de Proyectos Especiales encargada de mudar a la población porteña que estaba localizada dentro de los 35 metros del borde ribereño. En el año 2012, Luciana, Romina y Daniela<sup>2</sup>—trabajadoras territoriales del equipo del IVC—, a pedido de sus superiores, se dispusieron a llevar a cabo un relevamiento

---

<sup>1</sup> La figura jurídica “camino de sirga” establece que en las zonas limítrofes con ríos o canales que sirven de comunicación por agua se debe dejar una calle o camino público de 35 metros hasta la orilla del río o canal.

<sup>2</sup> En adelante, usaremos estos nombres para proteger la identidad de las trabajadoras en cuestión.

de la calidad constructiva de las viviendas en uno de los sectores afectados en la Villa 21-24. El pedido consistía en avanzar con las demoliciones de las viviendas y las mudanzas de las familias. Sin embargo, no pudieron ingresar al barrio ni realizar el relevamiento. Mientras iniciaban sus tareas, miembros del cuerpo de delegados y delegadas de las familias afectadas por el camino de sirga en la 21-24, se resistieron. El modo en el que el Poder Ejecutivo venía cumpliendo la ejecución de la orden y llevando a cabo los desplazamientos encontró su límite en la 21-24. “El territorio estaba cerrado”, afirma Romina en una de las entrevistas. Para ella, había que darle una vuelta al proceso, anclar la causa en la sirga y diseñar estrategias para producir un encuentro entre dos facciones que contemplaban la dinámica de los acontecimientos de un modo irresoluble.

¿Qué pasa cuando una orden judicial se materializa en el terreno? ¿Qué problemas emergen cuando hay que “anclar la causa” en el territorio? ¿Cómo “se le da una vuelta” al proceso de gestión de una política pública? Este libro posa su mirada sobre esas encrucijadas y coloca su atención en la interacción entre el registro judicial, el registro político institucional y el registro territorial, a partir de la idea de la porosidad de las fronteras.

El cumplimiento del fallo que ordena el saneamiento de la cuenca supuso una transformación en el modo de ocupar el territorio del borde del río. En julio de 2009, el juez federal de Quilmes, a cargo de la ejecución de la sentencia, retomando la orden de la CSJN de transformar toda la ribera en un área parqueizada, incorpora la figura del camino de sirga (CDS) y su liberación para recuperarlo como espacio público. En ese marco, al territorio de la cuenca, objeto del fallo de la CSJN, se le superpone un nuevo territorio de intervención: el camino de sirga. La obligación de reconvertir la margen en un área parqueizada implicó el desplazamiento de quienes habían encontrado allí un lugar para vivir. La forma en que los poderes ejecutivos debían resolver los desplazamientos no fueron inicialmente normadas ni establecidas de forma precisa. De hecho, la gestión de los desplazamientos de estos habitantes se tramita inicialmente dentro de la manda de “Limpieza de Márgenes”. Su transformación en un problema de derechos humanos se produjo cuando estaba muy avanzado el accionar del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la sentencia.

Nos proponemos analizar el proceso de territorialización de la orden de liberación del camino de sirga, y tomamos como caso de estudio la experiencia en la Villa 21-24, ubicada en el barrio de Barracas, al sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Las preguntas que buscamos responder fueron: ¿qué otra institucionalización requieren las políticas públicas que tienen la transformación territorial como objeto de intervención? ¿Cómo en el proceso

de territorialización de una política pública se reconfiguran objetivos, intereses, se ponen en juego acuerdos, representaciones? ¿Cuándo la introducción de nuevos problemas territoriales implica nuevos procesos de institucionalización? En particular, en relación con el caso de estudio, ¿qué conflictos y coaliciones se generan alrededor de la liberalización del CDS y las relocalizaciones en la Villa 21-24? ¿Qué rol juegan los “equipos territoriales” del Poder Ejecutivo en la reconfiguración de la política de relocalización?

Nos sumergimos en la investigación con dos supuestos: el primero vinculado al caso de estudio es que la materialización de la liberación del CDS en la Villa 21-24 introduce cambios en la gestión de los desplazamientos de las familias afectadas por la orden. El segundo, que la respuesta a la gestión de los desplazamientos fue la emergencia de un protocolo de relocalizaciones, es decir, la institucionalización de un dispositivo para el conjunto de la cuenca.

Con este fin, en primer lugar, describimos el caso de estudio a partir de la contextualización de la causa Mendoza en la CMR y el conjunto de programas y políticas habitacionales desplegados en la Villa 21-24. En segundo lugar, distinguimos los actores relevantes del proceso, indagando en las representaciones que tienen del territorio y en el repertorio de discursos y prácticas que se configuran en función de ello. En tercer lugar, identificamos los hitos que pusieron en diálogo la experiencia territorial y el proceso de institucionalización para la totalidad de la CMR en CABA.

Para comprender e interpretar el proceso de territorialización de la liberación del camino de sirga realizamos un análisis de tipo cualitativo. Entrevistamos a las trabajadoras territoriales de la Unidad de Proyectos Especiales (UPE) de relocalizaciones, hicimos un análisis exhaustivo del discurso en redes, sitios periodísticos y resoluciones. También consultamos documentación oficial pública y no pública, así como los documentos internos de gestión, entre otros. De este modo, pretendimos captar el proceso de significación de la sirga, cómo se convierte en un territorio que pasa a orientar las acciones y visiones de los actores y qué pujas se desarrollan por el control de dicho territorio según sus necesidades, intereses y representaciones (Santos, 1996; Raffestin, 1986).

De esta manera, la investigación repara en cómo los actores implicados problematizan aspectos diferentes, establecen distintas prioridades, buscan disputarse sentido e influenciarse, tejen estrategias y hacen usos de esas ventanas de oportunidad que “van viendo” para torcer el rumbo de las decisiones que progresivamente configuran la política de relocalizaciones. Todo esto busca realizarlo centrándose en el territorio y en la cotidianeidad de los equipos territoriales, para captar, a través de sus acciones, discursos y operaciones, el

grado de permeabilidad del Estado en el procesamiento de las problemáticas que emergen en el marco de la gestión de los desplazamientos de la población afectada por la orden de liberación del camino de sirga. Esta posición analítica, que privilegia reparar en la actuación del Estado en los márgenes, considerando la acción colectiva y territorializada de los actores, que es también una ubicación en las márgenes del río, nos permite comprender cómo se reorientan las políticas públicas. También, observar la porosidad del Estado, cómo se reconfigura y redefine en el proceso de territorialización, qué cambios de posiciones, qué normas y organizaciones burocráticas se producen en estas interacciones con otros actores sociales. Deliberadamente, haremos un uso ambiguo de la palabra márgenes. Las márgenes aluden a las orillas del río, pero también al Riachuelo como territorio de borde, frontera político-administrativa del GCBA. A la vez, los márgenes del Estado representan espacios en los que este, corporizado en sus unidades burocráticas, interactúa, negocia y redefine sus modos de gobernanza en respuesta a las demandas y acciones colectivas de los actores locales.

Las preguntas y el interés de esta investigación responden a mi historia de aproximación a la sirga en la Villa 21-24 y mi experiencia como trabajadora del Estado. La militancia en la Casa Popular Manuelita Sáenz fue la primera puerta de entrada. Allí, entre talleres de tejido y ollas populares, las compañeras, con sus relatos relacionados con los censos, las demoliciones y la zona del Riachuelo, sembraban múltiples dudas sobre el accionar del Estado en la resolución de la tan sufrida crisis habitacional y la contaminación ambiental. Las inquietudes y los interrogantes de la militante territorial que habitaba en mí se toparían, luego, con la trabajadora del Estado. Pisé la sirga y el Conjunto Urbano Padre Mugica porque mi entonces jefe en el Ministerio de Ambiente y Espacio Público nos encomendó, a aquellas trabajadoras que teníamos “un perfil más social” en la Dirección, “darle una mano” al equipo del IVC. Este grupo necesitaba relevar a los cartoneros que se iban a relocalizar de la Villa 21-24 en el Conjunto Urbano Padre Mugica. Mi obsesión por situar y territorializar el pensamiento, hasta ahora bien circunscripta a la militancia y a las críticas a mi formación profesional como politóloga, se encontraron, entonces, con la experiencia concreta de la política pública. Allí estábamos, construyendo cuestionarios mientras creíamos estirar las misiones y funciones de una Dirección General que nada tenía que ver con el reciclaje, pero cuyos funcionarios apostaban a mostrar capacidad de gestión e incrementar su visibilidad y referencia de cara al año electoral. Un tiempo después, aún con el sabor amargo de la fallida articulación interministerial, en el marco de un seminario de la Maestría en Estudios Urbanos, me encontré con toda una biblioteca que me enriqueció

con densidad teórica y casuística, a la vez que revitalizó viejas reflexiones. Entre 2016 y 2018, mi trayectoria laboral ya había inspirado numerosas preguntas sobre el conjunto de operaciones que el Estado realiza habitualmente para procesar las problemáticas, el ejercicio de traducción y creación de dispositivos institucionales, y las tensiones que todo ello generaba internamente en la trama burocrática. A esto se sumaban las implicancias que pueden tener, en el desarrollo de políticas públicas, las diversas interpretaciones de los hechos según la posición que se ocupa dentro de la estructura organizacional. Había sido trabajadora territorial, coordinadora de proyectos y asesora en la Gerencia General del IVC. Había vivenciado esa tensión entre las exigencias de las metas de gestión, las prioridades que traía el equipo territorial y las demandas barriales, mientras alternaba la alianza y disputa con las áreas formales del Instituto, en ese ejercicio de sortear las limitaciones institucionales y las rigideces del sistema de reglas. Había habitado los márgenes y me había aproximado a la cúpula. En todos estos casos, fui testigo y protagonista de la búsqueda de permeable la estandarización sofocante y la esclavitud procedimental que impone el yugo burocrático y que muchas personas persisten en perforar mientras hacen vida en los aparatos del Estado. Esta investigación, enmarcada en la producción de la tesis de maestría,<sup>3</sup> permitió poner en diálogo mis identidades preexistentes con una nueva identidad: la de investigadora. Desde allí, busqué interrogar el proceso de liberación del camino de sirga, en un ejercicio de tomar distancia y ensayar respuestas a muchas de mis inquietudes. El período de análisis contemplado abarca desde el fallo de la Corte Suprema (julio de 2008) hasta la publicación oficial del “Protocolo Base para el diseño e implementación socialmente responsable de procesos de relocalización involuntaria de población” del GCBA (diciembre de 2015).

Terminé de escribir este libro una semana después de que la CSJN declarara el fin de su rol de supervisión en la ejecución del plan de saneamiento. La decisión se basó en considerar que la intervención activa de la Corte, luego de veinte años, había cumplido su propósito de “generar la reforma estructural que resultaba imprescindible para alinear la actividad del Estado con los principios y derechos que en materia ambiental consagra la Constitución Nacional”.<sup>4</sup> La

<sup>3</sup> La tesis de maestría se encuentra disponible en línea, en el repositorio de la Universidad Nacional de General Sarmiento: [http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/bitstream/handle/UNGS/1263/Tesis\\_Sragowicz.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/bitstream/handle/UNGS/1263/Tesis_Sragowicz.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>4</sup> Tomado de “La Corte Suprema cerró la causa por la contaminación del Riachuelo y dejará de controlar el curso de agua”, por Hernán Cappiello. *La Nación*, 22/10/2024.



búsqueda de soluciones a problemas territoriales es compleja y exige tiempo, voluntad y un ejercicio creativo profundo. Dos elementos resultan evidentes: los costos de ignorar esta realidad son extremadamente altos y profundizan las desigualdades socioterritoriales. Los resultados son mejores cuando se invierten recursos en atender la complejidad, construir lenguajes comunes y humanizar abordajes colectivos. En un contexto en el que el antiestatismo se ha consolidado como una consigna poderosa –acompañada por imágenes de instituciones obsoletas y corruptas, en las que predominan narrativas de crueldad y una individualidad atomizante–, este libro propone, a través del análisis de un caso específico, producir una fuga necesaria respecto de estas ideas. Desafortunadamente, se trata de un conjunto de creencias que actualmente dominan de manera hegemónica el imaginario sobre el Estado y las políticas públicas, y asfixian a otros sentidos posibles, que sin embargo –y este libro dará cuenta de ello– todavía existen y resisten en los territorios. Considero que esta persistencia, renovada en cada nueva estrategia para gestionar “trampas” y “correr márgenes”, resulta crucial para tejer nuevas tramas y construir una sensibilidad que venza, de una vez por todas, la crueldad imperante.

## Hoja de ruta

Este libro está formado por cuatro capítulos y las reflexiones finales. El capítulo 1 introduce el territorio de la cuenca y se detiene sobre la matriz conceptual y analítica utilizada para la aproximación al análisis del caso de estudio.

En siguiente capítulo expone la configuración inicial de la demanda de saneamiento y el ingreso del conflicto en la arena judicial. Aquí indagamos en la concepción judicial del territorio, las principales implicancias del fallo, el entramado actoral que lo atraviesa y el pasaje al terreno político a partir de las primeras respuestas del Poder Ejecutivo a las obligaciones judiciales.

El capítulo 3 se centra en el proceso de territorialización de la manda de liberación del CDS en la Villa 21-24. Además de ofrecer una introducción al territorio villero, en este capítulo exponemos la trama actoral y su proceso organizativo, en el marco de la materialización de la manda judicial.

En el cuarto capítulo abordamos la interacción entre el proceso de territorialización y la arena política institucional. En primer lugar, analizamos las sucesivas reconfiguraciones internas del IVC (organismo encargado de ejecutar las relocalizaciones en la CABA). Luego, profundizamos en el protocolo para estudiar las reorientaciones en la política de relocalizaciones.

En cada uno de los capítulos hemos seguido un mismo procedimiento: primero, partimos de una contextualización; luego, identificamos a los actores, sus repertorios discursivos, representaciones y prácticas; y, finalmente, señalamos las reorientaciones en el devenir de la política y los nuevos mecanismos de institucionalización surgidos de la intervención de los actores. Estos mecanismos, que Lascoumes y Le Galès (2014) conceptualizan como “marcos de acción”, incluyen normas, reglas, rutinas y procedimientos que progresivamente configuran y encauzan las interacciones entre el Estado y la comunidad. Aunque nos hemos apoyado en el devenir cronológico de los hechos para ordenar la escritura, la lógica de análisis apunta a identificar, en primera instancia, la coexistencia e interacción entre las diferentes arenas, capas o registros por los que circulan los problemas colectivos. A continuación, analizamos cómo se reconfiguran los conflictos en el marco de dichas interacciones y, también, en qué medida el repertorio de representaciones y prácticas de los actores reorientó la política de relocalizaciones. Todo esto ha sido llevado a cabo en un proceso creciente de maduración, en términos de condensación de aprendizajes y experiencias, y complejización, en relación con la incorporación de actores, perspectivas, nuevos problemas y demandas territorializadas, así como los instrumentos para su abordaje.

Finalmente, el último capítulo condensa las reflexiones y hallazgos producidos en el marco de la investigación. En particular, identificamos tres hallazgos de la aproximación al estudio de las relocalizaciones, y ponemos el foco en la praxis del Estado y el conjunto de operaciones realizadas para procesar las problemáticas emergentes. En efecto, la territorialización de la orden de liberación del camino de sirga en la 21-24 puso en juego nuevas maneras de representar el territorio. Durante este proceso, se incorporaron nuevas cuestiones, se complejizó su abordaje y se generaron nuevos dispositivos de institucionalización. Además, el modo que asumió el proceso de relocalizaciones en la Villa 21-24 habilitó reorientaciones que trascendieron su propia escala y comenzaron a regir para la totalidad de la cuenca. Esto es así porque en el territorio se ponen a prueba y reorientan las hipótesis iniciales de las políticas públicas, puesto que se insertan en un entramado de actores distinto, que se articula solo en parte con el entramado actoral del diseño de aquellas. Es decir, entran en tensión acuerdos y representaciones, dado que en el territorio se pone en juego el poder de quienes encuentran en la implementación de la política pública una oportunidad para reorientar la acción.



# Capítulo 1

## Introducción

El presente capítulo ofrece una introducción a la cuenca Matanza Riachuelo y a la emergencia de la causa Mendoza. A su vez, presenta la constelación de conceptos que operaron como marco teórico y analítico para la aproximación al caso de estudio. Esta constelación se compone de herramientas de la sociología de la acción pública (Thoenig, 1997; Duran y Thoenig, 1996; Muller 1998; Lascoumes y Le Galès, 2014), la sociología de las controversias (Azuela y Cosacov, 2013), la micropolítica del Estado (Oszlak y O'Donnell, 1995; Oszlak, 2014; Lipsky, 1980; Perelmiter, 2016; Olejarczyk y Demoy, 2017; Balbi y Boivin, 2008; Das y Poole, 2008) y la noción de territorio desde los estudios urbanos (Santos, 1996; Raffestin, 1986; Offner, 2006; Catenazzi y Da Representacao, 2009). Esta matriz permitió desarrollar un enfoque interactivo, que puso en diálogo a los distintos actores, sus modos de coordinación y las tramas de interacción, y abordó en qué medida cada actor define y redefine el conflicto en la búsqueda de reorientar la política.

### **Sanear el río: un conflicto urbano ambiental judicializado**

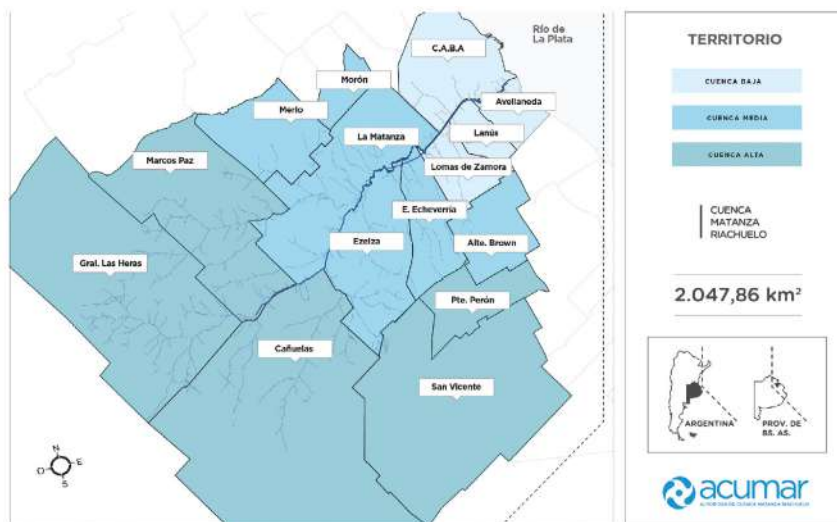
El Matanza Riachuelo es un río de llanura con escasa pendiente, cuyo curso principal de agua atraviesa el área metropolitana de Buenos Aires y recorre 64 kilómetros hasta llegar a su desembocadura en el Río de la Plata.<sup>1</sup> Se trata de la zona más urbanizada e industrializada del país. Según el censo 2022, habitan

---

<sup>1</sup> La superficie total de la cuenca abarca parte de catorce municipios de la provincia de Buenos Aires y las comunas 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

allí 4.703.058 de personas, casi un 10% de la población nacional. Dentro de la cuenca se pueden distinguir tres tramos que se diferencian, principalmente, por los usos del suelo que en ellos se realizan (imagen 1). En primer lugar, hay un tramo inferior o cuenca baja, con una alta densidad poblacional, que cubre el sur de la CABA, y los partidos de Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora. Allí se combinan usos industriales con usos habitacionales, entre los que se destaca la presencia de villas y asentamientos. A este tramo le sigue uno medio, con una densidad de urbanización o expansión urbana mediana, que atraviesa los municipios de Almirante Brown, Esteban Echeverría, una porción de La Matanza, Ezeiza, Merlo, Morón y Presidente Perón. En ambas secciones predominan los usos urbanos e industriales. Finalmente, se halla la cuenca alta o tramo superior, que se caracteriza por el uso agrícola-ganadero, y está integrada por los partidos de Cañuelas, General Las Heras, otra parte de La Matanza, Ezeiza, Marcos Paz y San Vicente.

**Imagen 1. Mapa político de la cuenca Matanza Riachuelo.**



Fuente: ACUMAR (<https://www.acumar.gob.ar/institucional/mapa/>).

El imaginario de las personas que viven en el AMBA suele representar al Riachuelo como un río desde siempre contaminado. Sin embargo, su proceso de degradación se inició recién a principios del siglo XIX, cuando se consolidaba

la actividad portuaria y se instalaban, progresivamente, en la proximidad del curso de agua, los mataderos, curtiembres y jabonerías. En paralelo, los terrenos linderos al río en la ciudad de Buenos Aires se fueron conformando como depósitos y espacios destinados a la quema de basura. Asimismo, se transformaron en escenario de operaciones de relleno que alteraron el curso natural del río y aumentaron, así, los riesgos de inundación. De la mano de la sustitución de importaciones, lo que antes eran grandes pastizales y vegetación tupida y variada fue perdiendo espacio frente a las industrias que se asentaron en la cuenca: los frigoríficos, por ejemplo, reemplazaron a los saladeros y siguieron descargando en el río todos sus desechos, y sumaron a la contaminación existente el arrojo de sustancias químicas. Simultáneamente, los sectores populares comenzaron a asentarse allí, en el marco de las oleadas migratorias (internas, primeramente), a partir de la ocupación informal del suelo en los intersticios entre las implantaciones industriales, con escasa provisión de servicios, saneamiento e infraestructura (Perelman y Fernández Rey, 2014). El camino hacia la desindustrialización, iniciado en la década de 1970, tuvo sus efectos en el tramo bajo de la cuenca, puesto que las empresas comenzaron a trasladarse y dejaron grandes predios vacantes.

La historia de la cuenca es también la historia de intervenciones públicas aisladas, dirigidas a la recomposición ambiental del río. La mayoría de estas intervenciones establecía la relocalización de empresas contaminantes en las márgenes del Riachuelo, con el objetivo de prohibir el vertido de residuos, promover la depuración de las aguas y reconvertir el entorno en un espacio recreativo.<sup>2</sup> Durante este proceso, predominó una representación del territorio asociada a la degradación, la desvalorización y la ocupación informal. Las respuestas institucionales, que forman parte del acervo histórico y constituyen un antecedente para la judicialización iniciada en 2004, han estado vinculadas a políticas de limpieza y dragado, promesas inconclusas de obras de saneamiento

---

<sup>2</sup> En relación con los planes y programas más recientes, entre fines de 1970 y fines de 1990, se pueden rastrear un conjunto de medidas que quedaron inconclusas, orientadas al saneamiento de la cuenca: el Plan Pro Saneamiento de la Cuenca (1979); el convenio para el dragado entre los kilómetros 0 y 24,55 (1982); el conocido anuncio del Plan de los 1.000 días (1993) bajo la gestión de la entonces secretaria de Medio Ambiente María Julia Alsogaray y, posteriormente, tras el incumplimiento del plan, la creación en 1995 del Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica, integrado por la Secretaría de Recursos Naturales, el gobierno porteño y la provincia de Buenos Aires, que iniciaron tareas de limpieza superficial, cuyo financiamiento se vio interrumpido por la profunda crisis que afectó a la Argentina entre 2001 y 2003.

y ensayos de organismos públicos para la coordinación interjurisdiccional en la gestión articulada de la cuenca.

La causa Mendoza<sup>3</sup> tuvo su origen en la Villa Inflamable, un barrio popular ubicado en el Polo Petroquímico Dock Sud, en el municipio de Avellaneda, cuando un conjunto de vecinos y vecinas, y trabajadores y trabajadoras de la salud presentó en el año 2004 una demanda contra el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires, el GCBA y 44 empresas por daños y perjuicios sufridos a causa de la contaminación del río. Los estudios realizados por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón en 2003 y los informes de la unidad de investigaciones especiales, creada por la Defensoría del Pueblo de la Nación,<sup>4</sup> aportaron pruebas contundentes respecto de la contaminación del río. Esto les permitió a los vecinos y las vecinas amparados en la Ley General del Ambiente 25675, por un lado, reclamar el saneamiento de la cuenca y la reanudación del Plan de Gestión y Manejo de la CMR; y, por el otro, exigir que se dispusiera la atención médica inmediata a la población afectada y las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios individuales. Entre 2006 y 2008, en un contexto nacional marcado por las demandas ambientales (las resistencias a la minería extractiva en Esquel, las asambleas de pueblos fumigados y el conflicto por las papeleras) y la creciente judicialización de los conflictos urbanos, la problemática de la CMR ingresa con fuerza a la agenda pública. En julio de 2008, la CSJN dictó un fallo emblemático que condenaba a los tres niveles de gobierno por los daños colectivos generados y que establecía la obligación de dar cumplimiento a tres objetivos: mejorar la calidad de

---

<sup>3</sup> Entendemos por “causa Mendoza” el proceso judicial que tramita ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza – Riachuelo)” (Expte. M. 1569. XL), así como también la totalidad de las actuaciones judiciales relacionadas con la ejecución de la sentencia del 8 de julio de 2008 (Fallos 331: 1622).

<sup>4</sup> La Defensoría del Pueblo de la Nación es una institución independiente y con autonomía funcional, instituida en el ámbito del Congreso de la Nación, cuya misión es la defensa y protección de los derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución Nacional y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Cumple, por lo tanto, una función de contralor con respecto a los actos administrativos de gobierno, que incluye tareas de mediación y de promoción de la participación ciudadana para garantizar dicho fin. A su vez, cuenta con la legitimación activa para iniciar acciones ante el Poder Judicial en defensa de los derechos de incidencia colectiva. Creada en 1994, desde entonces, ha recibido denuncias relativas al estado de degradación ambiental de la CMR, lo que culmina con la creación en 2002 de una Unidad de Investigaciones Especiales, abocada al seguimiento del conjunto de estas demandas.

vida de los y las habitantes de la cuenca; recomponer el ambiente en la cuenca (aire, agua y suelo) y prevenir daños a futuro. Para ello, se ordenó crear un plan integral y progresivo de saneamiento de la CMR y estructurar legalmente la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).<sup>5</sup>

El cumplimiento de la manda judicial que ordena el saneamiento de la CMR consistió en un conflicto urbano ambiental judicializado.

En los últimos años, en América Latina en general, la justicia empezó a ser el ámbito de resolución de determinados conflictos. Este traslado al campo judicial de los conflictos se ve profundizado por el deterioro de los espacios tradicionales de mediación social y política, y la debilidad de las instituciones democráticas de representación (CELS, 2008). La Causa Mendoza puede ser entendida como una causa estructural, en tanto forma parte de un nuevo tipo de activismo judicial de las cortes supremas. Tal como explica Gabriela Merlinsky (2016), las causas estructurales son aquellas causas judiciales en las que “por lo general, se ponen en evidencia conflictos de larga duración, donde la violación de derechos obedece a un déficit histórico de las políticas públicas” (2016: 403). El ingreso de los conflictos sociales o urbanos al ámbito judicial ha significado su reconfiguración de acuerdo con las lógicas y características del campo jurídico. El Poder Judicial posee ciertos tiempos, obliga e instruye acciones que, además de legitimar simbólicamente el conflicto, ejercen presión para obtener resultados en las arenas extrajudiciales. A su vez, el uso de la estrategia legal tuvo consecuencias en el rol de los jueces, quienes se situaron como guardianes, custodios, como partes legítimas y autorizadas de los conflictos, que alteraron los recursos involucrados para los tratamientos de los conflictos. Esto significa, entonces, que, además de redefinir políticas públicas e imprimir procedimientos judiciales, el pasaje por el terreno judicial incorporó nuevos actores a la disputa (Azuela y Cosacov, 2013; Smulovitz, 2008).

Hacia fines del siglo XX y comienzos del año 2000 ciertas reconfiguraciones en los marcos normativos permitieron que la nominación de los conflictos de

---

<sup>5</sup> La ACUMAR fue creada el 15 de noviembre de 2006 mediante la Ley Nacional 26168, como ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional a cargo de encauzar y dinamizar las tareas de saneamiento ambiental. El organismo, de acuerdo con la ley, posee facultades de regulación, control y fomento de las actividades industriales, de prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia en la cuenca. A su vez, puede intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales. Las facultades, poderes y competencias de la Autoridad en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, pero incumbe a la ACUMAR lograr su articulación y armonización con las competencias locales.



carácter ambiental se volvieran más potentes y tuvieran efectos más dinamizadores de la escena política. Entre estas reconfiguraciones se encuentran, por una parte, la reforma constitucional de 1994, que en el artículo 41 establece el derecho al ambiente sano; y, por otra, la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana (como la iniciativa popular, la consulta popular y las audiciones públicas). De este modo, las ONG ambientalistas comenzaron a ejercer influencia pública y tanto ellas como las personas afectadas y el defensor del Pueblo de la Nación adquirieron la potestad de recurrir a la acción judicial. Por su parte, en 2002, se sancionó la Ley General de Ambiente (25675), que definió la obligación del Estado de proteger los recursos naturales y prevenir el daño ambiental. En términos jurídicos y también políticos, la introducción del concepto de *daño ambiental*, entendido como un perjuicio a la sociedad en su conjunto, juega un rol central en el caso judicial.<sup>6</sup> Antes de la sanción de la Ley 25675, la reparación o la tutela de daños se limitaba a personas o a su patrimonio. Con esta ley, el ambiente deviene un bien jurídicamente protegido y cada vez que se ve afectado, quien haya causado el daño tiene la obligación de recomponerlo a su situación original. La potencia radica, por un lado, en el carácter colectivo del derecho al ambiente sano, entendido como derecho humano intergeneracional que no pertenece a ningún individuo en particular y que, cuando es violado, no solo constituye un problema para los afectados, sino para la sociedad en su conjunto. Por el otro, es relevante en tanto que, cuando los conflictos ambientales entran al campo del derecho, quedan sometidos a requisitos de procedimentalización. Como sostiene Merlinsky (2013), se ponen en juego recursos y medios específicos mediante los cuales se resuelven las dudas acerca del propio orden jurídico y, además, se hacen efectivas las soluciones al alcance de los participantes. En este contexto, en la Ciudad de Buenos Aires, una variedad de activistas jurídicos –tanto de la esfera estatal como de ONG– comenzó a litigar a partir de un “enfoque de derechos”. Este último se relacionaba con la reciente incorporación de nuevos derechos (como el del ambiente sano) en la legislación y, también, con una mirada que demostraba una necesidad de acercamiento a los territorios y, particularmente, a los sectores populares en la búsqueda de una cierta democratización de las herramientas legales (Najman y Fainstein, 2019).

En consecuencia, lo ambiental incorporó herramientas de la concertación y la participación orientadas a estas nuevas formas de legitimación e institucio-

---

<sup>6</sup> Se define *daño ambiental* como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas o los bienes y valores colectivos.

nalidad, y configuraron escenas multiactorales (Lascoumes y Le Galès, 2014). De esta manera, organismos defensores, asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales se coligaron para realizar un seguimiento activo de la orden de saneamiento establecida por el máximo tribunal de Justicia, acudiendo a audiencias, presentando escritos, interponiendo recursos legales.

## **Un nuevo territorio de intervención: acción pública, controversias y procesos de territorialización en los márgenes**

Las implicancias de la causa Mendoza han tenido un lugar relevante en la agenda de investigación urbana en la Argentina. Un conjunto de estudios ha profundizado en la emergencia de esta causa, ligándola con el debate ambiental. Auyero y Swistun (2008) analizan el “sufrimiento ambiental” en Villa Inflamable, un asentamiento en la contaminada cuenca Matanza Riachuelo. A través de un enfoque etnográfico, estos estudios muestran cómo los habitantes, expuestos a graves riesgos ambientales, experimentan una resignación ante el abandono institucional y la exclusión, al punto de normalizar los peligros que afectan su salud y la vida cotidiana. Merlinsky (2013), por su parte, desde una perspectiva de justicia ambiental y derechos, se enfoca en la productividad social de la judicialización de dicho conflicto. Otros autores y autoras se han centrado en las relocalizaciones. Acerca de estas investigaciones, hay quienes analizaron las acciones colectivas de los afectados por dichos procesos. Najman y Fainstein (2019) abordan los efectos en los repertorios de acción colectiva de las organizaciones y la vida cotidiana de las familias y su estructura de oportunidades. Por su parte, López Olaciregui (2019) y Scharager (2017 y 2019) analizan controversias, tensiones y disputas, a la vez que indagan en las limitaciones institucionales para la implementación de la política de relocalizaciones. Nuestra investigación se nutre de todos estos trabajos, hemos colocado el interés en profundizar en la naturaleza lábil de las fronteras del Estado y la administración estatal, y observado su actuación en los márgenes y su gestión de las temporalidades, con un análisis focalizado en las demandas territorializadas.

Para ello, recurrimos a las herramientas teóricas y metodológicas de la sociología de la acción pública, la sociología de las controversias, la micropolítica del Estado y la noción de *territorio* desde los estudios urbanos.

La primera permite incorporar herramientas para abordar el análisis de la implementación de política públicas, con un enfoque dinámico e interactivo que

pone en diálogo actores, representaciones, instituciones, procesos y resultados. Esta aproximación al estudio de la interacción entre autoridades políticas y actores sociales, más o menos organizados, concibe la política pública como un conjunto de secuencias paralelas que interactúan y se modifican continuamente, e iluminan los flujos continuos de decisiones y procedimientos (Lascoumes y Le Galès, 2014; Muller, 1998). Incorporamos, en el análisis, la noción de *acción pública*, entendida como “la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoenig, 1997: 28). De hecho, desandamos esta definición abordando en cada capítulo el modo en que los actores sociales construyen y califican los problemas; qué respuestas, contenidos y procesos elaboran para afrontarlos; y qué nuevos problemas se incorporan en el marco de la interacción.

Estas transformaciones en los modos de regulación y de integración de la gestión pública territorial también han sido discutidas en relación con la especificidad de las políticas urbanas y el retorno de lo político a la cuestión urbana. Tanto es así que autoras como Rodríguez y Di Virgilio (2011) y Catenazzi y Quintar (Catenazzi *et al.*, 2009), entre otras, señalan que, en las últimas décadas, la creciente complejidad de las demandas sociales planteadas por una sociedad globalizada y la consecuente crisis del modelo de representación política implican repensar el protagonismo que adquiere la dimensión territorial de las políticas públicas. En los últimos años, muchos gobiernos y sectores de la llamada “sociedad civil” comenzaron a ensayar nuevas prácticas con las que buscaban redefinir el signo de la intervención pública en pos de un mayor pluralismo en el ejercicio del gobierno. El sentido de estas experiencias, como modalidad de acción pública, es el de configurar un proceso de gobierno y gestión abierto a la multiplicidad de actores, intereses y prácticas sociales. No se trata de la abolición del orden público estatal, sino del fin de una época caracterizada solo por el Estado, en la que la participación, negociación y elección adoptan diversas formas de la institucionalización. Estas reconfiguraciones suponen una profunda modificación del estilo de gestión estatal y, por lo tanto, nuevos desafíos desde el punto de vista de la construcción de capacidades: capacidad de escuchar, de aceptar la crítica, de coconstruir o coproducir, de rendir cuentas, además de promover activamente la apertura de nuevos canales de comunicación y participación ciudadana (Oszlak, 2014: 5). En el análisis de la territorialización de la política de liberación de la sirga, observaremos al Estado “en movimiento, desagregado y descongelado como estructura global, puesto en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales” (Oszlak y O'Donnell, 1995: 104). En este proceso de califica-

ción de los problemas y elaboración de respuestas, el Estado se presenta como un actor más, con una relevancia específica por el alcance de sus decisiones y por la valoración del resto de los actores. Esto nos permite echar luz sobre las distintas tramas actorales según el momento de la política pública y, asimismo, abordar las distintas arenas y registros por los que circula el conflicto.

Como veremos en los próximos capítulos, la trama actoral implicada inicialmente, asociada al diseño y elaboración de los planes, difiere de la trama actoral propia de la territorialización de la orden de liberación del CDS, fundamentalmente en la Villa 21-24. Los estudios del campo de la sociología de las controversias colectivas destacan cómo se ponen en juego acuerdos y representaciones en el proceso de territorialización; ya no exclusivamente desde las relaciones de fuerza, sino considerando también los recursos cognitivos, los repertorios de argumentos y las normas morales que utilizan los actores para hacer valer sus posiciones y ganar una disputa. Precisamente, en esta clave abordamos la productividad social del conflicto, por una parte, hacemos énfasis en cómo y en qué medida cada actor define y redefine el conflicto, con la pretensión de reorientar la política a partir del despliegue de repertorios de argumentos acordes a ciertas gramáticas públicas en un intento de interpelar a otros y colocar como interés común y general aquello que se está afectando. Para ello, nos detendremos en cada capítulo en qué problemas, incorporaciones y reorientaciones produce el pasaje del conflicto por las distintas arenas. Por otra parte, abordaremos cómo los conflictos sociales producen y redefinen el territorio, así como las relaciones que los actores entablan con él. Indagaremos en cómo se desencadena el conflicto por la apropiación de “la sirga”, en cuanto territorio que se crea y delimita en el proceso de territorialización de la manda: es decir, cómo la sirga se convierte en un territorio que pasa a orientar las acciones y visiones de los actores y qué pujas se desarrollan por controlarlo. Veremos cómo los actores representan, significan y estructuran el espacio urbano de distintas maneras y las prácticas que despliegan en consecuencia: la sirga entendida como espacio geográfico-administrativo, como espacio público recreativo a recuperar como espacio contaminado y degradado; como barrio, espacio de vida a defender, en el marco de un proceso que revitalizó el sentido de pertenencia y lazos de solidaridad (Azuela y Cosacov, 2013).

La dimensión territorial es constitutiva de la política pública, dado que influye en las modalidades de estructuración y en el ejercicio del poder político. En este sentido, analizar el proceso de territorialización de la acción pública supone estimar la acción colectiva y territorializada de los actores (Merklen, 2000; Svampa y Pereyra, 2003; Cravino *et al.*, 2009: 16). En este trabajo, el

espacio remite simultáneamente a la materialidad y a lo simbólico. Lo material es a la vez instituido e instituyente, y constituye el régimen de visibilidad en el cual lo social se concreta. Lo simbólico se expresa en las representaciones espaciales (conocimientos, actitudes, valores, ideologías) que los individuos tienen del espacio, y que les permiten a la vez comprender, justificar sus posiciones y estrategias, y operar. Se trata, entonces, de un conjunto de recursos materiales y simbólicos capaces de estructurar las condiciones prácticas de la existencia de un individuo o de un colectivo social, y de informar nuevamente a este individuo y a este colectivo sobre su propia identidad. El territorio se define como una clase de espacio, es decir, un espacio con determinados atributos que se refieren fundamentalmente a la apropiación y la autorreferencia. Trabajar con la noción de territorio permite examinarlo como un lugar donde se entrecruzan relaciones de poder, en las que el territorio es un espacio apropiado y deviene central, tanto en el intento de analizar el desarrollo de estrategias identitarias como para comprender la articulación de diferentes intereses sobre una cuestión particular (Catenazzi y Da Representacao, 2009).

Esta conceptualización nos resulta útil. En primer lugar, para analizar las representaciones que los actores relevantes tienen del territorio y cómo estas representaciones funcionan como referencia para sus intervenciones, y organizan sus repertorios discursivos, sus prácticas y estrategias. En segundo lugar, permite romper con la idea de que los territorios son simple proyección espacial de iniciativas públicas, pues resultan una construcción social que condensa acciones y comportamientos múltiples, acumulados en el tiempo, con capacidad de influir también de forma significativa sobre el desarrollo de la política en un sistema de retroalimentación dialéctico. Incorporar el componente territorial permite explicar las posibilidades que la política pública tiene para direccionar su propio proceso de implementación y obtener resultados que van más allá de las expectativas que definen su diseño. Por esta razón, aporta herramientas para explicar la manera en que, en el proceso de territorialización, se configuran objetivos e intereses, se ponen en juego acuerdos y representaciones, conflictos y coaliciones que se suceden alrededor del proceso.

En línea con ello, en la implementación de políticas urbanas, la construcción de los territorios de referencia se convierte en tarea del propio proceso político, que no puede ser pensada como prerrequisito de la acción ni tampoco como una decisión exclusivamente técnica. El territorio de referencia constituye, así, una unidad espacial configurada por la historia de la relación entre los actores y por las cuestiones que los vinculan.

Como explica Offner (2006), los problemas tienen su propia geografía política y, en muchos casos, las divisiones jurídicas no se corresponden con su gestión. En tanto que el espacio de gestión está delimitado por el tipo de problemas a tratar, la territorialización de la acción pública significa, entonces, una tendencia a la superposición de estructuras, antes que a una sustitución o supresión de estas. La adaptación a la geografía de los problemas y el funcionamiento de la sociedad supuso un desafío en lo relativo a la gestión pública, ya que existe una dificultad estructural dada por los espacios políticos, que no pueden englobar, en sus divisiones, todas las geografías practicadas por sus habitantes. Por ese motivo se sostiene que las lógicas de territorialización difieren según los campos de acción y esto implica un dominio de la pluralidad, expresada, en algunos casos, en una reorganización parcial de los sectores de acción pública local o la aparición de nuevas áreas de intervención para las autoridades locales. Podríamos pensar, a la luz de estas descripciones, la aparición de la ACUMAR y la UPE CUMAR como organismos coordinadores del accionar de estructuras cuyas intervenciones tienen una lógica administrativa jurisdiccional, o la UPE de relocalizaciones dentro del IVC, como organismo creado *ad hoc* para dar respuesta exclusiva a la política de relocalizaciones.

Como hemos mencionado, el enfoque dinámico e interactivo que adoptamos para el análisis de la territorialización de los asuntos públicos implica comprender que las políticas públicas no son el resultado de una decisión unánime —ni necesariamente arbitraria— por parte de quienes tienen a cargo su diseño y ejecución. Por el contrario, las disputas que se suscitan en un territorio tienen la potencialidad de lograr que el Estado incorpore en su “agenda pública” —aunque sea parcialmente— los temas de interés de los actores involucrados en la contienda (Olejarczyk y Demoy, 2017: 17). En esta clave, y en relación con las transformaciones en torno a los lugares y niveles de la acción pública, comprendemos que los problemas públicos se definen en el territorio antes que en el aparato del Estado. El territorio ya no se entiende solo como el lugar de la implementación de las políticas públicas y, en este sentido, los actores próximos al territorio también tienen incidencia en la definición de los problemas.

Con el doble fin de, por un lado, acercarnos al estudio de las cristalizaciones institucionales, entendidas como las normas y organizaciones burocráticas (Oszlak, 2014) producto de la acción pública en la Villa 21-24; y, por otro, responder a la pregunta sobre el tipo de institucionalización que requieren las políticas públicas que tienen como objeto de intervención la transformación territorial, partimos de entender el Estado como compuesto por conjuntos de aparatos en los que se expresa materialmente la relación social de dominación

(Thwaites Rey, 2005). Dichos aparatos también ponen en juego sus intereses propios en el proceso de resolución de la cuestión socialmente problematizada. En nuestro caso, se ve en la liberación del CDS y las relocalizaciones en el marco del fallo Mendoza. La ruptura con la concepción estática y monolítica del Estado implica tomar en consideración cómo opera la trama burocrática y alejarse de una comprensión de las intervenciones contradictorias como procesos de ineficiencia burocrática. Como sostienen Oszlak y O'Donnell (1995: 113), el conflicto de políticas puede, en gran medida, atribuirse a la presencia dentro del aparato estatal de unidades con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso, que entran en conflicto —y enfrentamiento— cuando debe definirse la posición del Estado frente a una cuestión social.

Una burocracia pública no es, como explica Oszlak (2006), un tipo ideal de organización que realiza o no diversas tareas; una burocracia pública es lo que hace. Más bien, su formación, generalmente, describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política. En su ya clásica investigación, Oszlak y O'Donnell (1995: 117) explican cómo se desarrolla este proceso y las repercusiones que esto puede generar. Dada una cuestión, la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad que tiene atribuciones para hacerlo en nombre del Estado suele generar repercusiones horizontales y verticales. Las primeras refieren a las tomas y reajustes de posición de otras unidades. Las repercusiones verticales remiten a la atribución de competencias y asignación de recursos a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política, y suelen producir cristalizaciones institucionales, es decir, la creación de aparatos burocráticos que quedan formalmente a cargo del tratamiento y resolución de la cuestión. A partir de comprender el Estado como inserto dentro de las tramas de interacción entre los actores —y no por fuera o por encima de ellas— y como conjunto de aparatos estatales, esta investigación se centrará en las sucesivas tomas de posición de las unidades estatales.

Retomando los aportes de Olejarczyk y Demoy (2017: 18), podemos distinguir dentro de las unidades estatales la existencia de distintos tipos de actores. En primer lugar, aquellos que tienen a su cargo el poder de tomar decisiones, que le dan intencionalidad y orientación a la política en cuestión. En segundo lugar, están los actores a cargo de establecer un puente entre los objetivos de la política y sus destinatarios, es decir, aquellos que poseen la responsabilidad de su ejecución cotidiana. Estos actores no son actores neutrales ni meros peones, sino que obran estratégicamente, en busca de que las actividades operativas respondan de alguna manera a sus visiones, valores e

intereses, particularmente, en tanto tienen el control directo de las rutinas y actividades operativas, por lo que influyen poderosamente en la dirección y la forma que las políticas adquieren cotidianamente (Lipsky, 1980). Las autoras hacen referencia al desenvolvimiento de estos actores en la tensión cotidiana entre actuar discrecionalmente y una actitud coherente con las directivas que establecen las autoridades. Esta tensión se debe a que sus acciones se insertan en un sinfín de disputas y conflictos, vinculados, principalmente, a las luchas cotidianas de los actores que pujan por ser objeto de la política pública y los lineamientos políticos que establecen los funcionarios de turno. A esto se suma el hecho de que, por su posición específica, si bien disponen de información de primera mano, requerida por los tomadores de decisiones —es decir que su saber experto y su posición (territorialidad-proximidad) les confiere un poder—, también desconocen algunos de los fundamentos que ordenan determinadas decisiones.

Por la ya señalada relevancia del territorio como componente clave de los procesos de cambio en las políticas públicas y por la centralidad que cobran los actores locales, es que la presente investigación coloca su atención en las trabajadoras de “nivel de la calle” (Lipsky, 1980) o trabajadoras “de trincheras” (Olejarczyk y Demoy, 2017), las tensiones, estrategias y prácticas cotidianas por ellas desplegadas.

Esta perspectiva implica observar: a los actores en situación, con sus intercambios y sus modos de coordinación; a las instituciones en su inercia y en su capacidad transformadora; y al Estado en su heterogeneidad y fragmentación, no para desconocer relaciones de poder ni la autoridad o el peso específico de las acciones del Estado, sino para señalar lo lábil de sus fronteras respecto de la sociedad, el solapamiento de acciones y las omisiones de su estructura interna. Adoptamos una perspectiva etnográfica que propone hacer foco en las experiencias, en la relación capilar entre actores. Por esta razón, nos valemos de los aportes de los estudios en los márgenes del Estado (Balbi y Boivin, 2008; Das y Poole, 2008). Nos sirven como estrategia analítica y descriptiva que supone distanciarse de la consolidada imagen del Estado como forma administrativa de organización política racionalizada, que tiende a debilitarse o desarticularse a lo largo de sus márgenes territoriales y sociales, que permite incrustarse en prácticas, lugares y lenguajes, en los quehaceres diarios del Estado, que posibilita ver cómo este reconfigura sus márgenes permanentemente. Los márgenes son simultáneamente sitios en donde la naturaleza puede ser imaginada como salvaje y descontrolada, y en los que el Estado está constantemente redefiniendo sus modos de gobernar y legislar. En un marco en el que las agencias estatales se



ven obligadas a buscar el consenso activo de los habitantes y evitar la apelación a la violencia física, a lo largo de la investigación veremos cómo se van reconfigurando, en la interacción, las acciones del Estado y las medidas concretas vinculadas a las relocalizaciones. En este sentido, nos adentraremos también en el desborde de los métodos tradicionales en el ejercicio del poder político del Estado y los procesos de institucionalización que ello genera. Al tomar las herramientas de este enfoque institucional, el aporte de la investigación consiste en colocarse en el nivel de la calle, y pone el foco en el rol de las trabajadoras territoriales para abordar la nueva institucionalidad que requieren este tipo de políticas públicas que tienen al territorio como objeto de intervención y que se procesan desde los márgenes. Al partir de los límites de los métodos tradicionales y la institucionalidad vigente, la ubicación en los márgenes del Estado admite una aproximación al análisis de los procesos de institucionalización alejado de la noción de desvíos, informalidades, por lo que se captan las cristalizaciones institucionales a la luz de conceptos como maduración, sedimentación y complejización, para dar cuenta de lo procesual, de lo acumulativo, de las interacciones. A partir de estas reflexiones, buscamos examinar la emergencia de dispositivos como las mesas de trabajo, los talleres premudanza, el protocolo de relocalizaciones, entre otros, ya que permiten dar cuenta del desborde de las prácticas y dispositivos tradicionales de gestión.

Retomando los aportes de Lascoumes y Le Galès (2014), nos valdremos de la interpretación de las instituciones como “los procedimientos, las convenciones, las formas de organización, las tecnologías, pero también las creencias, los esquemas intelectuales y los conocimientos que envuelven, sostienen interpretan o contradicen las rutinas y los roles” (ibídem: 99). Además, nos referiremos a la noción de dispositivos institucionales, dispositivos técnicos, dispositivos de gestión para, como explica Luisina Perelmiter (2016), aludir a los registros escritos, certificaciones institucionales, los memorandos, los formularios o los sistemas informáticos que permiten, a partir del despliegue de una acción mediadora y generalizadora, burocratizar las prácticas de los equipos territoriales.

El fin de la gestión pública estandarizada, la ruptura con la lectura del territorio como lugar de implementación (fantasía que se expresa en cómo se reconfigura permanentemente el territorio de referencia) y el pasaje a un pluralismo en el ejercicio de gobierno son elementos en los que haremos foco. La política de saneamiento del Riachuelo se enmarca en este conjunto de transformaciones con las que comparte muchos aspectos: nuevos problemas, desbordes institucionales, multifactorialidad, transformación territorial y multiescalaridad. En adelante, nos adentraremos en el estudio del desborde de

los métodos tradicionales para procesar el conflicto, la tensión en torno a la institucionalidad vigente (insuficiente, deficiente) o los límites respecto de la lógica sectorial de intervención del Estado, y nos centraremos en las estrategias y procesos de institucionalización en el marco de la territorialización de una política de relocalización masiva e involuntaria (Catullo, 2006; Bartolomé, 1985; Partridge, 1985).



## Capítulo 2

### Mejorar el ambiente

#### La judicialización de la cuenca Matanza Riachuelo

*P: ¿Qué particularidad tiene que este laburo  
esté atravesado por una causa judicial?*

*R: Todo [risas].*

Daniela, trabajadora territorial del IVC

La judicialización ha implicado, entre otras cosas, que los jueces tomaran a su cargo el diseño, la ejecución y el control de las políticas, lo que conlleva el avance de la forma tribunal sobre el ejercicio del gobierno, y relega, muchas veces, al Poder Ejecutivo al rol de mero administrador de decisiones tomadas en instancia judicial (Nosetto, 2014). En el próximo apartado, buscaremos comprender qué es ese “todo” al que Daniela hace referencia en nuestro epígrafe.

Nos remontaremos a los inicios de la causa Mendoza, al proceso de configuración de la demanda como problema colectivo y su ingreso en la arena judicial. Nos interesan particularmente la trama actoral que predominó en la nominación inicial del problema y el diseño de las políticas públicas con las que se pretendió dar respuestas a los requerimientos del Poder Judicial.

El fallo Mendoza nos servirá, entonces, para analizar en profundidad el devenir de la ejecución de la causa a partir de la delegación de competencias en el juez Luis Armella, y pondremos especial atención en la orden de liberación del CDS. En este marco, indagamos el modo en que las prácticas, representaciones y lógicas de la judicialización, especialmente centradas en la figura del juez antedicho, configuraron inicialmente la liberación del CDS y, en consecuencia, definieron el accionar del Poder Ejecutivo local.

Luego, examinaremos las cristalizaciones institucionales que se sucedieron para dar respuesta a las obligaciones judiciales, qué instrumentos se elaboraron o reajustaron, qué otras nominaciones, problemáticas, intereses y discursos se incorporaron y cuáles persistieron o tuvieron continuidad. Haremos hincapié en las mandas relativas a la limpieza de márgenes y la urbanización de villas y asentamientos del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) y, finalmente, en las reconfiguraciones del aparato burocrático del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires. Por último, exploraremos los primeros desplazamientos en el marco de la liberación del camino de sirga en CABA, con la intención de captar la productividad de las controversias a partir de los reposicionamientos del juzgado.

## **La concepción judicial: ejercer dominio y tomar posesión de un territorio contaminado**

Como mencionamos en la introducción, la demanda presentada en 2004 por el conjunto de vecinos y vecinas y trabajadores y trabajadoras de la salud de Villa Inflamable inscribe la problemática en el campo ambiental. Al analizar el contenido del escrito, encontramos referencias continuas a la contaminación, y a la necesidad de implementar una eficiente gestión de residuos y efluentes. El texto también aspira a establecer una política unificada e integral en torno al manejo de la cuenca. A su vez, aunque esté presente, se hace escasa referencia a la problemática habitacional y a la solicitud de medidas orientadas a la urbanización o regularización en la prestación de servicios básicos para la población aledaña a la cuenca. La primacía de las interpretaciones de lo ambiental en clave de saneamiento y gestión de residuos y efluentes sobre interpretaciones multidimensionales que incorporen lo habitacional permitió el ingreso a la agenda judicial y el procesamiento político de la demanda. Sin embargo, se constituyó también como tensión permanente.

En julio de 2008,<sup>1</sup> el fallo de la CSJN fijó el marco general en el que debían accionar los Estados condenados, con la distribución de responsabilidades y

---

<sup>1</sup> Existe un primer fallo en 2006, en el que la CSJN declaró su competencia originaria en la causa con respecto a la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño colectivo, que deja de lado la demanda relacionada con el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales. El período que va desde mediados de 2006 hasta julio de 2008 se caracterizó por la ejecución

competencias. Si bien la ACUMAR se creó formalmente en 2006 como respuesta del gobierno nacional al pedido de la CSJN de presentar un plan de saneamiento, con el fallo de 2008 se le otorgó mayor centralidad en la trama actuarial, pues se le adjudicaba la responsabilidad de coordinar el cumplimiento de las obligaciones desprendidas de la sentencia.

En el mismo acto, se nominó públicamente el problema, que fue estructurado inicialmente en ocho grandes lineamientos<sup>2</sup> y se colocó el énfasis en las tareas de saneamiento del cuerpo de agua, fundamentalmente asociadas a la contaminación industrial<sup>3</sup> y la limpieza de márgenes, y su reconversión en un área parqueada. En este marco, se obligó a la ACUMAR a informar, pública y detalladamente, plazos de cumplimiento y presupuestos involucrados en el avance de las obras para transformar toda la ribera en un área parqueada (Fallo CSJN, 2008).

Asimismo, el máximo tribunal estableció las pautas y marcos generales de participación y actuación de los actores de la sociedad civil. Se montó un sistema microinstitucional de control mixto. Por un lado, el seguimiento de la causa fue dividido, por lo que se entregó todo lo referido a la reparación del daño a la CSJN, mientras que se delegó el proceso de ejecución de los temas relativos a la reparación de daño ambiental colectivo en el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, a cargo del juez Luis Armella. Por otra parte, se

---

de audiencias públicas, citaciones orientadas a la recopilación de información sobre la contaminación ambiental en la cuenca, la creación formal de ACUMAR y la delimitación progresiva de las competencias de los distintos actores (de la sociedad civil y organismos públicos) dentro de la causa. Según la CSJN estas acciones tendieron más a la reedición de documentos que a la producción de información actualizada e informes que permitieran diagramar intervenciones territoriales concretas en la cuenca, a la vez que establecer terminologías homogéneas (Fallo CSJN, 2008). En 2008, el máximo tribunal determinó que la situación no podía mantenerse en un estado de deliberación permanente y era urgente evitar que el daño se siguiera produciendo.

<sup>2</sup> Estas líneas de acción retoman las temáticas abordadas entre 2006 y 2008. En este caso, giraban en torno a: informes sobre estado de agua, aire y suelo; listado de empresas contaminantes, informes sobre tipo de contaminación y tratamientos; informe sobre traslados de poblaciones y de empresas; estado de situación respecto de los proyectos del Polo Petroquímico Dock Sud; información relativa al saneamiento de basurales, plazos, tipos de financiamiento y costos relativos a las obras de saneamiento cloacal, desagüe pluvial y mejoramiento de la red de agua, limpieza de márgenes y plan sanitario de emergencia. Las ocho líneas del fallo fueron: información pública; contaminación de origen industrial; saneamiento de basurales; expansión de la red de agua potable; desagües pluviales; saneamiento cloacal; plan sanitario de emergencia y la limpieza de márgenes.

<sup>3</sup> En línea con ello, se solicitó a todas las empresas demandadas la presentación, en un plazo de treinta días, un informe detallado sobre los vertidos al río: tipos, volumen, cantidad y descripción, si existían sistemas de tratamientos de residuos y si se tenían seguros ambientales contratados.

incluyeron controles cruzados, en tanto la Auditoría General de la Nación quedó a cargo de la fiscalización de presupuesto asignado para el saneamiento de la cuenca, y se conformó un cuerpo colegiado con algunas de las organizaciones<sup>4</sup> que estaban involucradas en el posicionamiento mediático de la contaminación del Riachuelo. Estas organizaciones cumplían un rol de contralor para fortalecer la participación ciudadana en el monitoreo del cumplimiento de la sentencia.

Por un lado, es notable la ausencia en el fallo de una referencia explícita respecto de los desplazamientos de las poblaciones que habitan en las márgenes de la cuenca. Por otro, tampoco se presenta como lineamiento explícito o central la reurbanización de villas y asentamientos. Por el contrario, lo habitacional queda enmarcado dentro del Plan Sanitario de Emergencia, fundamentalmente asociado a la solicitud de un mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo que determinen la población en situación de riesgo. Aparece de manera colateral o secundaria, a partir de la solicitud de información que se realizó a la ACUMAR en relación con el estado de avance y plazos de las iniciativas previstas en el Convenio Marco del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (Saneamiento de la Cuenca, primera etapa, firmado en noviembre de 2006).

En términos generales, podríamos afirmar que el proceso de judicialización permite ejercer influencia política y social, legitimar simbólicamente y dar reconocimiento institucional a ciertas demandas, tal como expresan los testimonios de las trabajadoras territoriales del IVC:

Para nosotras siempre fue una excusa [el poder judicial]. O sea, el momento que lo pudimos usar como para acelerar ciertos procesos [...] porque hay gente que todavía se asusta cuando le decís que es una causa judicial [risas], entonces eso sirve. Y además te da cierto halo de urgencia (entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC).

A su vez, la intervención judicial no solo suponía darle centralidad y acelerar determinados procesos, sino que habilitaba, en ciertos casos, pensar el marco y la especificidad de las intervenciones, en pos de evitar su retorno aún con mayores exigencias:

Sirve para generar algunas garantías [...] yo no sé si no hay un juzgado atrás y si no tenés la de “mirá que esto si se lo presentamos al juzgado, o la defensoría lo presentó al juzgado y después nos cae con todo, mejor

---

<sup>4</sup> Defensoría del Pueblo, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Greenpeace y la Asociación de Vecinos La Boca.

hacernos cargo, que hacerlo bajo orden judicial” [...] nos permitió que las autoridades piensen la especificidad de estos procesos que están judicializados (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC).

Como sostiene Smulovitz (2008), las demandas judiciales obligan a las autoridades públicas a cerrar una disputa, a determinar una responsabilidad y sancionar una acción, aun en aquellas situaciones controvertidas en las que dichas autoridades hubieran preferido postergar una decisión. Sin embargo, como veremos, la clausura de la disputa no significa necesariamente la resolución de los conflictos, sino su reinscripción en múltiples ámbitos, en otros entramados que abren nuevas-viejas controversias.

La capacidad de acelerar y jerarquizar determinadas tomas de decisiones coexistía con la solicitud de múltiples procedimientos y tareas exigidas por el juzgado. Estos implicaban una burocratización de la cotidianeidad de los equipos del organismo ejecutivo, que en algunos casos no contempla lo que para las trabajadoras territoriales tenía que ser central, prioritario u ocupar más energía:

O sea, si [el IVC] no tuviera la obligación legal de hacerlo, no lo estaría haciendo [...]. Entonces, por un lado, me parece que ejecuta. Por el otro, burocratiza una barbaridad. Porque todo depende de los plazos judiciales, lo único que importa es responder a la manda [...]. Todo pasa por audiencias. Como un montón de energía desperdiciada en contestar oficios. No sé, si no tenés equipos bultosos [sic], terminás solamente contestando oficios que te pide el juzgado (entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC).

Entonces, por un lado, el proceso de judicialización tiene efectos positivos, en tanto permite forzar la toma de decisiones y acotar la libertad de acción de determinadas autoridades políticas para definir tiempos y reducir la ambigüedad de las resoluciones. Asimismo, permite exigir procedimientos públicos y estandarizados. Sin embargo, también genera un impacto negativo, puesto que estas reglas jurídicas y exigencias de determinados procedimientos terminan absorbiendo gran parte de las tareas cotidianas de los equipos vinculados a las autoridades de aplicación. En este sentido, la productividad de la intervención judicial se limita a lo declarativo y manifiesta una escasa capacidad para materializar las soluciones propuestas. Por ello aseguramos que no clausura la disputa en términos de resolución del conflicto.

Como hemos mencionado, la sentencia inaugura una nueva etapa en la que el tribunal marca tiempos y vías de acción, y, a partir de determinar objetivos y contenidos mínimos, apuesta a la concreción de resultados. Scharager



(2019) destaca el lugar de la Corte Suprema, que capta un conflicto y da una respuesta jurídica y política:

De este modo, la Corte Suprema realizaba con su sentencia una doble operación: por un lado, captaba el conflicto del Riachuelo y lo trasladaba compulsivamente al campo del derecho, sometiéndolo a los procedimientos del sistema judicial y a las reglas jurídicas; por otro lado, se colocaba en un rol de estructuradora y organizadora de un proceso crecientemente complejo que buscaba introducir al orden de lo político a un área geográfica que apenas estaba recortada y delimitada en términos sociales e institucionales. Aquí, en la conversión de la cuenca en un territorio gobernable para las múltiples escalas y facetas del Estado, yacía uno de los principales desafíos del nuevo ente tripartito [en referencia a la ACUMAR] (ibídem: 90).

Si bien concordamos con Scharager respecto de la especificidad que supone la introducción de la política ambiental de la cuenca en el campo del derecho, consideramos que esa introducción mantiene atributos de una política pública tradicional. Aun cuando la ejecución de la disposición del tribunal incluya la creación de la ACUMAR, la incorporación de figuras como la del Cuerpo Colegiado, la ejecución de audiencias públicas (entre otras herramientas asociadas a la participación ciudadana), abunda en procedimientos para el control de un territorio cuya historia y formas de organización desconoce, y, por lo tanto, genera, en materia de política pública, múltiples efectos “no deseados” que abordaremos a lo largo de los próximos capítulos. Si bien se habilitan herramientas asociadas a la participación, no se construyen dispositivos orientados a dar espacio a la agencia de los actores territoriales, es decir, a su capacidad de nominación, definición y reorientación dentro de canales institucionales, por lo que la gestión del saneamiento del Riachuelo queda circunscripta a la trama institucional interjurisdiccional, pero no en clave multiactoral. Las variaciones y aperturas de espacios de negociación y elección se producen, justamente, en el marco de la territorialización y en clave de disputas y pujas, en esa interacción entre una pluralidad de actores que operan en otros registros. Por esta razón es que, retomando a Smulovitz, afirmamos que la judicialización no resuelve o sutura el conflicto, sino que lo dispersa en múltiples registros y arenas.

Ahora bien, más allá de la intervención judicial general, nos interesa profundizar en el procedimiento desarrollado por el juez Armella, en tanto su impronta y modalidad de intervención ha tenido repercusiones en el devenir del proceso.

Efectivamente, un año después de la sentencia de la CSJN, el 7 de julio de 2009, el juez Armella con el objetivo de dar cumplimiento a la limpieza de

márgenes de río y su transformación en un área parqueizada, introduce la figura del CDS para la CMR. Retomando el artículo 2639<sup>5</sup> del Código Civil, que establece que en las zonas limítrofes con ríos o canales que sirven de comunicación por agua se debe dejar una calle o camino público de 35 metros hasta la orilla del río o canal, el magistrado pauta un nuevo lineamiento: la liberación del camino ribereño para recuperarlo como espacio público. En ese marco, al territorio de la cuenca, objeto del fallo de la CSJN, se le superpone un nuevo territorio de intervención: el camino de sirga. La apertura de la traza del CDS establecía nexos entre diferentes asuntos complejos, que habían sido exigidos por la CSJN: la imposición de limpieza de márgenes del río y la exigencia de la urbanización de villas y asentamientos (Merlinsky, 2013). Para el magistrado, esta transformación en los modos de ocupar el territorio de borde tenía un “objetivo pro ambiental” en la medida en que la liberación de la traza evitaría “que se continuara la contaminación de las aguas del riachuelo a través de la posible existencia de conexiones y vuelcos clandestinos”. En esa clave, se le ordena a la ACUMAR presentar el detalle de las acciones para “la erradicación definitiva” de los asentamientos precarios, la feria denominada La Salada y cualquier otra situación similar; “o en su defecto, las alternativas previstas” a fin de que sus presencias no dificulten la limpieza de márgenes de río como cualquier otra obra que sea menester realizar y que se vea obstaculizada o impedida en su realización (resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 7/7/2009). Dos meses después, el juez Armella indicó a la ACUMAR y a los tres estados que, para poder diseñar con efectividad las obras que se realizarían en el CDS, era necesario gestionar efectivamente la tramitación de soluciones a las problemáticas habitacionales que se presentaran “para prever la paulatina *erradicación de las villas* asentadas en el margen de la Cuenca y dismantelar las construcciones precarias que se encuentren desocupadas” (resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 3/9/2009; el destacado en cursiva es nuestro).

En los primeros años, a partir del conjunto de resoluciones seleccionadas y analizadas, se vuelve evidente la concepción jurídica del territorio y su

---

<sup>5</sup> Código Civil, art. 2639: “Los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna”; art. 2640. “Si el río, o canal atraviesa alguna ciudad o población, se podrá modificar por la respectiva municipalidad, el ancho de la calle pública, no pudiendo dejarla de menos de quince metros”.

comprensión como objeto de dominación. Las ideas de control, conquista y ordenamiento, bajo una fuerte presencia de los aparatos del Estado (vinculados al monopolio de la fuerza y el peso de la ley, una concepción weberiana, próxima a la idea de la conformación de los Estados Nación) son recurrentes en los pronunciamientos del juzgado. El uso predominante de verbos –es decir, solicitud de acciones– como *erradicar*, *limpiar*, *liberar*, *remover*, entre otros, connotan una comprensión del territorio como escenario de operaciones de una política cuyo objeto es la transformación territorial.

El propio juez Armella señalaba, en una entrevista presente en Scharager (2019), que un primer paso para el dominio y ordenamiento del territorio estaba vinculado al ejercicio de toma de conocimiento del objeto, con lo que reducía las intervenciones a operaciones logísticas:

Es una cuestión de logística, hay que tomar posesión del lugar, verlo, pararse, tomar idea del territorio en el cual uno va a intervenir, sino es impenetrable y no se tiene noción de lo que es [...] hay que pensar el camino de sirga recordando cómo se construyó el Canal de Panamá. Primero hay que tomar dominio político de la cuenca, tomar posesión del lugar. Y se empieza por ahí (testimonio del juez Luis Armella en ibídem: 100).

Fueron recurrentes las resoluciones judiciales orientadas al pedido de información, planes pormenorizados de las obras y mapas explicativos, cuadros comparativos con pormenores sobre el territorio y la cantidad de habitantes afectados por cada obra (resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 7/7/2009).

La impronta de Armella se basaba en la solicitud del despliegue de acciones concretas en plazos acotados, que permitieran garantizar el dominio y el control territorial. A eso se debía la centralidad de la exigencia en el cumplimiento y la celeridad en los plazos para la liberación del CDS.

A partir de agosto de 2010, a los pedidos de informes y las convocatorias a audiencias se sumó la imposición de multas diarias a los funcionarios por incumplimientos. El poder de sanción se transformó en imperativo de actuar, el juez federal ganó influencia política mediante el uso de su poder material y simbólico aleccionador y definiendo cuestiones prioritarias de implementación. Con respecto a la lógica de actuación del juez, Merlinsky (2013) señala:

Así, con respecto a la limpieza de los taludes del río, el juez exigió el llamado a licitación para la realización de obras, definió los actores responsables y estableció el contenido de las tareas; en relación al control de

la contaminación industrial, realizó un seguimiento de los avances en la inspección de industrias, e incluso libró órdenes de allanamiento en los casos en que las empresas se resistían a abrir sus puertas; y en cuanto a las obras de agua y saneamiento, demandó la definición precisa de los planes de expansión de la red, identificó a los beneficiarios y estableció plazos de ejecución (ibídem: 163).

Esta representación del territorio como objeto de dominio del Estado tuvo sus efectos en la distribución de responsabilidades y en las exigencias dirigidas al Poder Ejecutivo. El juez Armella tomó a su cargo el seguimiento de la causa, de modo que solicitaba información, buscaba celeridad en el cumplimiento de plazos, llevaba a cabo inspecciones y multaba a los funcionarios por el incumplimiento. La representación del territorio como degradado continuó otorgando centralidad a la nominación del problema en clave ambiental. Se observa, a su vez, una lectura pasiva de los actores sociales. Esta se expresa, por un lado, en las sucesivas restricciones en su accionar y en su participación; y, por el otro, en la homologación de acciones como “erradicar”, “remover”, “relocalizar” y “mudar” para hacer referencia al traslado de la población residente en los márgenes de la cuenca. Además, se manifiesta en los términos con los que se alude a ellos: indistintamente, son “usurpadores”, “habitantes”, “obstáculos”. Así lo atestigua el siguiente documento del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes (2009):

d) La ACUMAR se ha comprometido a informar los plazos necesarios (urgentes) para el desalojo de las empresas y las viviendas que *obstaculizan* el camino de sirga, complementando a este objetivo un proyecto para la *efectiva erradicación de las personas* que se encuentran instaladas a la vera de la Cuenca.

e) La ACUMAR se ha comprometido a ubicar en forma urgente los lugares previstos para la *relocalización de las personas que deban ser desalojadas*.

f) La ACUMAR ha manifestado que se está haciendo un censo en las villas aledañas a los márgenes de la Cuenca hídrica para hacer factible la búsqueda de las tierras para las personas que tengan que dejar esas villas (ibídem: 12; el destacado en cursiva es nuestro).

El uso casi análogo de estos términos formó parte de la disputa de los actores en torno a la construcción de los habitantes como sujetos de derechos, frente a la idea de usurpadores cuyas resistencias obstaculizan la toma de posesión del territorio y su recuperación como espacio público. El elemento más evidente

es que, precisamente, la gestión de los desplazamientos de estos habitantes se tramita inicialmente dentro de la manda de Limpieza de Márgenes. Como veremos más adelante, esto habilitó una simplificación de los abordajes por parte del ejecutivo.

## **La complejización tras las primeras respuestas institucionales: nuevos actores, instrumentos y representaciones**

La nominación y priorización del Poder Judicial supusieron reconfiguraciones, operaciones y reestructuraciones dentro del Poder Ejecutivo. Sus primeras respuestas al fallo y las exigencias del juez Armella implicaron crear, repartir y reposicionar unidades burocráticas, programas y dispositivos. Estas reconfiguraciones significaron una complejización no solo en materia de instrumentos y actores involucrados en la política, sino también en tanto incorporaron nuevas perspectivas e intereses. Como nuestro foco radica en la liberación del CDS, presentaremos el PISA, haciendo hincapié en los lineamientos asociados a la limpieza de márgenes y el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. Finalmente, abordaremos las reconfiguraciones institucionales en el ámbito de la CABA.

### ***Hacia una relectura del territorio: un ente coordinador y el relevamiento de las áreas conflictivas***

Una de las primeras respuestas de la ACUMAR a los requerimientos de la CSJN fue la formulación del PISA que, tras sucesivas modificaciones,<sup>6</sup> acabó tomando forma definitiva en marzo de 2010.

El PISA definió la política ambiental de ACUMAR. Para su actualización, “participaron más de 200 profesionales de las tres jurisdicciones, de diversas capacidades y visiones, obviamente con distintos intereses y particularidades” (ACUMAR, 2010a: 9). Profesionales y personal técnico de las distintas jurisdicciones vinculados a reparticiones de Ambiente y Desarrollo, Salud, Desarrollo Social, Recursos Hídricos, Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras públicas, Agua

---

<sup>6</sup> Estas modificaciones se basaron en indicaciones de la justicia y, particularmente, ocurrieron tras resoluciones del juez Armella que buscaban evitar nuevos asentamientos y urbanizar los ya existentes.

y Saneamientos Argentinos S. A., entre otros, formaron parte de la confección de la versión presentada entre diciembre de 2009 y marzo de 2010, que toma como antecedentes los trabajos preexistentes sobre la cuenca.<sup>7</sup> La trama actoral que diseñó la política ambiental para el saneamiento integral de la CMR implicó exclusivamente a un conjunto de actores de distintos ministerios, niveles y jurisdicciones del Poder Ejecutivo, que nominaron el problema basados en el encuadre y las solicitudes del Poder Judicial. Como veremos, también incorporaron visiones y perspectivas propias, con el recorte de su campo de acción dentro de la arena política institucional y la distribución de lineamientos y competencias en los distintos organismos.

En dicho plan se detallaron catorce mandatos o líneas de acción a seguir en materia de gestión, prevención y control, destinadas a recomponer y preservar la CMR. El diseño e implementación de estos lineamientos no necesariamente estarían en su totalidad bajo la órbita de la ACUMAR, sino que, en algunos casos, serían delegadas a autoridades específicas.

La elaboración del PISA significó una complejización de la política de saneamiento en tres sentidos. Por un lado, el cumplimiento de esta batería de lineamientos y la distribución de competencias y responsabilidades en múltiples autoridades provocaron que se incorporaran nuevos y diversos actores. Nos referimos a la construcción de sistemas de indicadores, el monitoreo a las industrias y la recolección de residuos acumulados sobre los taludes del río, que quedaron bajo la órbita de la ACUMAR. Por su parte, la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S. A. (AySA) –propiedad del Estado nacional– tuvo a su cargo las obras relativas a la red de agua. Saneamiento y desagües pluviales serían responsabilidad de la empresa y otros mandatos, como la urbanización

---

<sup>7</sup> A saber, los estudios sobre “«Parámetros e Indicadores de Polución Cuenca Matanza Riachuelo» (Recursos Hídricos, 1973), el «Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Matanza Riachuelo» (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación; 1995), y los trabajos del Comité Ejecutor Matanza Riachuelo realizados entre 1994 a 2004 [...]. Se consultó además el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo (PISA, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2006) y la Evaluación de Impacto Ambiental del Proyecto de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2008), y las diversas observaciones de organismos oficiales (UBA) y entidades de la sociedad civil realizados a la primer [sic] versión del PISA, entre los más importantes. Se tomó conocimiento de los escritos presentados ante el Juzgado Federal de Quilmes por el Defensor del Pueblo de la Nación como así también de las distintas resoluciones de ese Juzgado de Ejecución y las presentaciones judiciales realizadas por la ACUMAR” (ACUMAR, 2010a: 9).

de villas y asentamientos de la cuenca, a cargo de los gobiernos locales; en todos los casos con financiamiento nacional y en articulación con la ACUMAR.

Por otro lado, si bien se retomaron las ocho líneas de acción presentadas en el fallo de 2008 y las solicitudes específicas del juez Armella, dicho plan profundizó lineamientos existentes (fortalecimiento institucional de la ACUMAR, educación ambiental) e incorporó nuevos puntos de acción. Este es el caso de las medidas orientadas al ordenamiento ambiental del territorio y la definición de abordar la urbanización de villas y asentamientos precarios (como una línea en sí misma, más allá del Plan Sanitario de Emergencia), fuertemente vinculada al Programa Federal de Reurbanización, a diferencia de lo establecido por la CSJN en 2008.

Finalmente, se complejizó la caracterización de la CMR. Nos detendremos en el contenido relativo a la limpieza de márgenes y la reurbanización de villas, por su centralidad en el análisis de la territorialización de la manda de liberación del CDS. Observaremos cómo, en el desarrollo de cada una de esas líneas de acción, se reorientaron objetivos en función de la orden judicial y de las prioridades señaladas por el juez Armella, a la vez que se incorporaron visiones, perspectivas, intereses y detalles propios de la ACUMAR (y los organismos jurisdiccionales competentes).

En lo que respecta a la limpieza de márgenes, la ACUMAR retomó las indicaciones relativas al desmalezamiento y desratización propias de la exigencia del fallo,<sup>8</sup> pero también incorporó un conjunto de temáticas destinadas a construir una propuesta integradora que permitiera mejorar el entorno ribereño de toda la cuenca. En esa clave, el organismo sugirió el tratamiento de las márgenes del Matanza Riachuelo y de la avenida ribereña a fin de mejorar la circulación e integrar las funciones de conectividad con el diseño de un espacio verde para recreación en ambas márgenes, restringiendo la circulación del tránsito pesado. A su vez, indicaba el mejoramiento de la comunicación entre las dos riberas a partir del análisis de diversas propuestas de localización de nuevos puentes, refuncionalización del transbordador y optimización del sistema del cruce en bote existente, entre otras. Hasta aquí, dos cuestiones resultan evidentes: por un lado, la transformación territorial como objeto de la política, en relación

---

<sup>8</sup> A través del Proyecto BID 1059, se licitaron los trabajos de limpieza de márgenes y espejo de agua, que comprenden la limpieza, mantenimiento, acumulación y traslado del sector de trabajo de los residuos sólidos, semisólidos, residuos peligrosos, patogénicos e industriales de ambas márgenes del río Matanza Riachuelo. Posteriormente se llevarían a cabo, trabajos de parquización que consisten en la forestación de márgenes y la colocación de barreras para evitar el ingreso de vehículos que podrían descargar residuos en el área en forma clandestina.

con ideas de esparcimiento, conectividad y recuperación patrimonial; por el otro, el carácter central que se le concede a la intervención a escala de la cuenca.

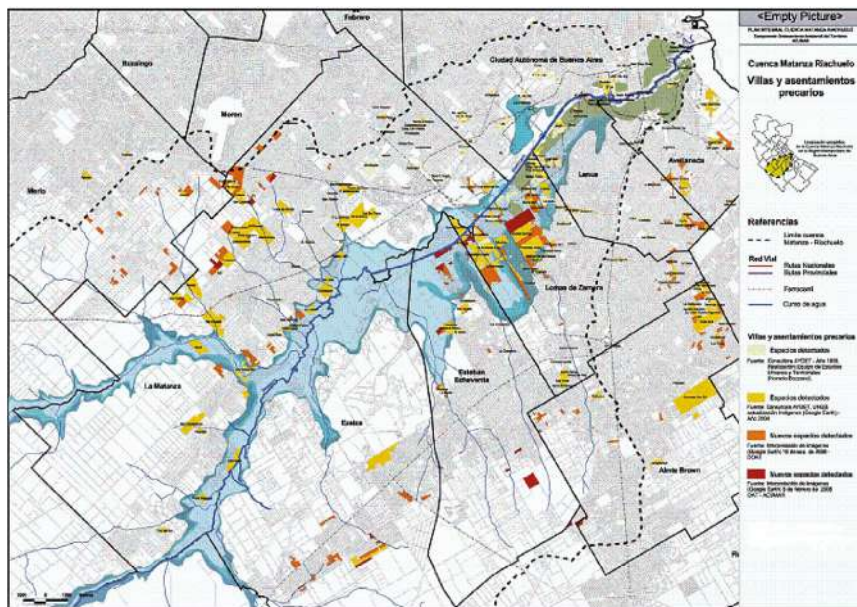
En el marco de las acciones dirigidas a la liberación del CDS, el organismo llevó a cabo el relevamiento de las “áreas conflictivas” –según las palabras del juzgado– que obstaculizaban el avance en el cumplimiento de dicha orden. En esa misma operación, el organismo clasificó las áreas según el nivel de complejidad, asociándolas a la viabilidad de la intervención. También brindó una descripción minuciosa de cada uno de los tramos del cauce principal de la cuenca. Además de la noción de cuenca alta, media y baja, aparecen las nociones de tramos, subtramos y las distinciones de los usos predominantes a partir de la historización. A través de esta relectura del territorio, enmarcada en determinadas premisas, surge una mayor precisión en su descripción y renovadas categorizaciones.

A continuación, ahondaremos en esa complejización, a partir del análisis de la información presentada en el PISA, con el fin de evidenciar las operaciones y registros que el organismo realizó en este proceso de construcción del territorio de referencia en su carácter de territorio de intervención.

Las primeras setenta páginas del PISA presentan tablas y planos dirigidos al análisis topográfico, drenaje, longitud, curso original, rectificaciones, etcétera. Asimismo, se realiza un uso recurrente de imágenes satelitales para un primer reconocimiento y delimitación de la CMR. En cambio, la elaboración del mapa de “distribución de villa y asentamientos” (imagen 2) evidencia una lectura intencionada del territorio, del curso de río, la cota de inundación y la localización de las villas y asentamientos.



**Imagen 2. Mapa de distribución de villas y asentamientos en la CMR.**



Fuente: ACUMAR (2010a).

La solicitud del juez Armella de planos y descripciones minuciosas que permitieran un mejor conocimiento del territorio se expresaría a través de dos elementos: primero, en la configuración de una tabla (tabla 1) y segundo, la caracterización de la cuenca a partir de la clasificación en dos tramos del cauce principal del río Matanza Riachuelo, desde su desembocadura al Río de la Plata hasta la autopista Riccheri. La clasificación tomó como criterios de segmentación, por un lado, aspectos asociados a los usos y la historia de ocupación, para lo que se efectuó un relevamiento fotográfico que registró el paisaje de la cuenca y su ocupación típica; y por el otro, aspectos vinculados a la intervención y la factibilidad de avanzar con la apertura del CDS.

**Tabla 1. Análisis de los tramos de la cuenca, de acuerdo con el nivel de conflictividad y factibilidad de liberación del camino de sirga.**

Sectores	Ubicación	Obstáculos	Acciones	Conflictividad
<b>Margen izquierda</b>				
<b>Tramo 1</b>	<b>CABA</b>			
	Boca-Desembocadura-Vieytes	Liberada		
	Puente Bosch	Villa 26	Relocalización. Con financiamiento	Alta
		Villa Pte. Bosch	Relocalización. Con financiamiento	Alta
<b>Tramo 2</b>	Puente Bosch - Magaldi	Edificios desactivados	Expropiación	Baja
	Magaldi – Iguazú	Villa Magaldi	Relocalización. Con financiamiento	Alta
		Villa 21 – 24	Relocalización. Con financiamiento	Alta
	Iguazú - Puente Alsina	Edificios desactivados	Expropiación	Baja
		Villa El Pueblito	Relocalización. Con financiamiento	Alta
<b>Tramo 4</b>	<b>Lomas de Zamora</b>			
	Puente de La Noria - Ruta 4	Villa Esperanza	Relocalización	Alta

Fuente: ACUMAR (2010a).

El primer tramo comprende desde la desembocadura hasta el puente La Noria. Se trata del tramo más urbanizado, cuya configuración espacial tiene

... la impronta territorial característica de las áreas desarrolladas durante la primera fase del modelo de sustitución de importaciones, que propiciaba la radicación de industrias, por lo que en la actualidad el sector presenta vastas zonas desactivadas por obsolescencia funcional con la consecuente degradación urbana y ambiental del mismo y una situación habitacional, en líneas generales, *comprometida* (ACUMAR, 2010a: 139; el destacado en cursiva es nuestro).

Este tramo, a su vez, comprende tres subtramos: A (que coincide con el núcleo Boca-Barracas-Avellaneda, desde la desembocadura del Riachuelo hasta la calle Vieytes); B (entre los puentes Pueyrredón y Alsina); y C (desde el puente Alsina hasta el puente La Noria). El segundo tramo se extiende desde el puente La Noria hasta la autopista Riccheri.

Con respecto al primer subtramo, la ACUMAR sostiene que

... con sus puentes e industrias desactivadas, constituye uno de los paisajes con valor histórico y turístico más emblemático de la Cuenca, con posibilidades latentes de mayor desarrollo en ambas márgenes del río [...]. Las obras del camino de sirga y las obras de control de inundación presentan situaciones diferenciadas en ambas márgenes. En la margen izquierda, tanto la obra vial como las de control de inundaciones ya han sido ejecutadas y están en pleno funcionamiento. *El Camino de Sirga se halla liberado. En la margen derecha, si bien parte de las obras se hallan ejecutadas y otras en proceso de construcción, estas no exhiben obstáculos importantes para su finalización en un plazo razonablemente cercano. Los edificios desactivados no invaden la traza del Camino de Sirga y la villa existente en el borde del Riachuelo es de formación incipiente* (ídem; el destacado en cursiva es nuestro).

Queremos destacar que el organismo importa y asimila conceptos propios del juzgado (“obstáculos”, “invasión”). Es notoria la impronta vinculada a la intervención y el territorio de la cuenca como objeto de transformación, ya sea asociado a refuncionalizaciones, patrimonio histórico o la demanda específica por la liberación de la sirga. Todo esto deja en evidencia una lectura que busca analizar cuán factible resulta desplegar tales acciones, a partir de señalar qué tan “comprometida” es la situación habitacional o cuán “incipientes” o consolidadas se encuentran las villas.

Continuando con el subtramo B, indica que:

... en la margen izquierda la existencia de villas densamente pobladas implica uno de los problemas más complejos a resolver para la materialización de la liberación de la ribera, fundamentalmente el tramo correspondiente a las Villas 21 y 24, dadas sus dimensiones y grado de consolidación. El resto de la traza se encuentra ocupada por particulares (ídem).

Como puede apreciarse, toma en consideración el tipo de ocupación (es decir, si se trata de edificios desactivados, villas y asentamientos precarios y sitios contaminados, particulares, etcétera). En relación con las villas, señala algunos factores que presuponen “mayor grado de conflictividad”, como la antigüedad

del asentamiento, el número de la población involucrada y la situación de precariedad del hábitat, rasgos que no garantizan las condiciones mínimas de habitabilidad y seguridad para la población.

Como hemos señalado, persisten las conceptualizaciones propias del juzgado y la CSJN. Pero, además de lo referido a lo ambiental, se explicita la vinculación de los problemas habitacionales y socioeconómicos con los programas de vivienda. Sin embargo, la totalidad del análisis se inserta dentro del lineamiento “Limpieza de márgenes” como un aspecto que debe considerarse, sin hacer referencia a acciones que obliguen a su resolución, sino con indicaciones de asesoramiento sobre los Planes Federales de Vivienda:

... se mantuvieron reuniones de coordinación con el Gerente Técnico del Instituto de la Vivienda IVC, Ing. Carlos Baldoni, a los efectos de que el organismo atienda a los vecinos y organizaciones vecinales de los asentamientos de borde (también intimados formalmente), y les otorgue asesoramiento relacionado con los Planes Federales de Vivienda, que fueron afectados a tal situación prioritaria de relocalización. Vista la respuesta del Poder Ejecutivo Nacional, Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE) a las intimaciones efectuadas con relación a los asentamientos informales llamados “Villa 21/24” [...] y “El Pueblito” [...] se procedió a efectuar un informe técnico previo a la remisión de las actuaciones a la Procuración General para que intervenga conforme su competencia e indique las acciones a seguir [...]. Cabe mencionar, que la desocupación de borde por parte de los asentamientos precarios irregulares o villas se encuentra sujeta al cronograma de los Planes Federales de Vivienda de Nación (ibídem: 156).

### *Repercusiones horizontales y verticales: la jerarquización programática y un nuevo “raviol” en el organigrama de Ciudad*

La vinculación entre la limpieza de las márgenes y la situación prioritaria de relocalización (a la que hacíamos referencia en el apartado relativo a las resoluciones del juez Armella) requiere introducirnos en el mencionado Programa

---

<sup>9</sup> La expresión *raviol* en el contexto de la gestión estatal suele utilizarse para referir al organigrama o forma de estructuración de la institución pública. Cada posición se representa con un recuadro (como un “raviol”) que ilustra la ubicación de una función o rol específico en relación con otros dentro de la organización.

Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, haciendo hincapié en su alcance en la CABA.

Como sostiene Merlinsky (2013), el juez hizo propia la exigencia de urbanizar las villas y asentamientos de la CMR, con el propósito de acelerar las acciones orientadas a remover los obstáculos presentes dentro de las márgenes del río, para lo cual combinó el reclamo sistemático de avances en el denominado Plan Federal, la intimación a las autoridades a patrullar la cuenca para evitar la conformación de nuevos asentamientos; y el desalojo de predios ocupados mediante la acción de las fuerzas de seguridad.

Para dar cumplimiento a las exigencias del juzgado, la ACUMAR presentó, dentro del PISA, el lineamiento correspondiente a la Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, en el que se actualizaba y reimpulsaba un convenio precedente, con énfasis en las zonas calificadas como de riesgo ambiental. Se trata del primer Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, primera etapa del Saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo, firmado en noviembre de 2006, que pretendía brindar soluciones habitacionales a 10.745 familias en siete municipios con riesgo ambiental priorizable. En 2009, el Estado nacional definía el pasaje de subprograma a programa para jerarquizar la temática, por lo que otorgaba presupuesto propio al programa y aprobaba el reglamento particular para atender a la especificidad de los casos. Entre marzo de 2010 y febrero de 2011, el número de familias afectadas fue variando.<sup>10</sup> En septiembre de 2010, se firmó el convenio para llevar adelante la segunda y última etapa del programa. Con él se amplió la población objetivo, puesto que pasaba de 10.745 a 17.771 familias.<sup>11</sup> Así, quedó establecida la necesidad de avanzar en la firma de acuerdos generales

---

<sup>10</sup> En el Convenio Marco 2010, aparecen aproximadamente 2.000 familias, entre las que se contabilizan: 300 de Rodrigo Bueno, 200 de Lamadrid, 78 de Luján, 1.146 de la 21-24 y 118 de El Pueblito. En el caso de la Villa 21-24, como se verá más adelante, se realiza un nuevo censo que arroja más familias. El GCBA determinó, de acuerdo con el Censo 2010, que se trataba de 1.837 familias que debían ser relocalizadas; de ellas, 1.384 familias eran de la Villa 21-24. Según la actualización de datos llevada a cabo por dicho organismo entre 2018 y 2019, habitan en el CDS a la altura de la Villa 21-24, 1.422 familias y 4.346 personas.

<sup>11</sup> Como afirma López Olaciregui (2019), “la definición de la población a incluir en el Convenio Marco fue realizada por cada jurisdicción y no estuvo construida a partir de criterios relacionados con el riesgo ambiental, sino que se incluyeron algunos barrios y se excluyeron otros en el marco de determinadas coyunturas políticas y sociales. Por esta razón, hasta la actualidad sigue siendo cuestionado el Convenio en tanto no refleja las prioridades ambientales del territorio. Así, en la audiencia pública de ACUMAR de septiembre de 2018 en la que se presentó un mapa de riesgo ambiental de la Cuenca, entre las exposiciones realizadas, resaltaron las demandas por una

entre el Estado nacional (el entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) y cada municipio, para que presentaran la cantidad de familias a las que se asistiría y las villas y asentamientos que serían urbanizados. A través de dicho convenio, el gobierno nacional se comprometía a la transferencia de fondos a cada municipio y al gobierno de la CABA, que se encargarían de la construcción de las soluciones habitacionales destinadas a villas y asentamientos en situación de riesgo ambiental a lo largo de la cuenca. Entre las principales responsabilidades asumidas por cada parte, la provincia de Buenos Aires y también la CABA se comprometieron a buscar los predios destinados a la construcción de las viviendas. La ACUMAR, por su parte, fue definida como responsable de marcar las prioridades de los Proyectos de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en riesgo ambiental de la cuenca, así como de coordinar y articular acciones entre las jurisdicciones y organismos que suscribieron el convenio.

La ejecución del convenio en la Ciudad de Buenos Aires quedó bajo la responsabilidad del IVC.<sup>12</sup> Para ello, en 2010 el instituto creó la UPE-Relocalización de Villas y Asentamientos.<sup>13</sup>

La UPE tiene como objetivo la relocalización de villas y asentamientos dentro del convenio marco. Entonces hay una cantidad de soluciones habitacionales conveniadas [...] y la UPE se tiene que encargar de que eso

---

actualización del Convenio que garantizara el armado de un listado de territorios basado en la información presentada en el Mapa de Riesgo”.

<sup>12</sup> Resulta oportuno señalar que la circulación del conflicto y las controversias por las distintas arenas no solo incorpora actores, sino que a veces también supone su corrimiento del juego. Como explica una de las trabajadoras del IVC, el peso de ACUMAR en la Ciudad de Buenos Aires no fue relevante a la hora de avanzar en el cumplimiento de la manda de liberación de la sirga: “Es un horror, pero ni lo menciono a ACUMAR [frente a la pregunta por los actores claves], pero también porque con el acuerdo político se había llegado al acuerdo de que ACUMAR no ingresaba en los procesos de mudanza que llevaba adelante el IVC, así que casi no teníamos relación con ACUMAR” (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC).

<sup>13</sup> Además de la UPE ACUMAR o de la relocalización de villas en el interior del IVC, el Poder Ejecutivo de Ciudad creó, dentro del Ministerio de Gobierno, en febrero de 2013, la Unidad de Proyectos Especiales Cuenca Matanza-Riachuelo (Decreto 72/GCABA/2013). Dicho organismo tiene como principal tarea “coordinar acciones, centralizar la información y elaborar proyectos conforme a las políticas públicas que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires diseña para dar cumplimiento al PISA”, como la construcción del CDS, a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano; las obras de infraestructura referidas a la urbanización de la Villa 21-24, a cargo de la entonces Subsecretaría de Hábitat e Inclusión; la limpieza del Riachuelo por parte del Ministerio de Ambiente, entre otras medidas.

suceda. Hasta el metro treinta y cinco tiene que mudar a la población que está en sirga [...] *esto es el objetivo inicial* (entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

Para llevar a cabo dichas relocalizaciones y la adjudicación de vivienda nueva, en la UPE se construyeron dos criterios iniciales: figurar en el censo realizado por el organismo y encontrarse viviendo dentro de la sirga al momento de la demolición.<sup>14</sup>

Por último, nos interesa reflexionar sobre las diferencias entre los objetivos planteados en el primer Convenio Marco del Subprograma Federal (2006) y el Convenio Marco firmado en 2010, para pensar las reorientaciones que se suceden conforme avanza el devenir de la política de saneamiento. Como sostiene López Olaciregui (2019), el objetivo inicial planteado en 2006 –momento en el que aún no existía el concepto CDS, ni la orden de liberación– proponía dar solución a los problemas de urbanización de los asentamientos precarios localizados en la cuenca, con referencia a que allí se radicaban amplios sectores desprotegidos de la sociedad. El fundamento del convenio tenía que ver con la ejecución de programas relacionados con el hábitat y la vivienda, para atender situaciones de alto riesgo de la población. Hacia 2010 y tras el fallo de 2008 y las consecuentes resoluciones de Armella, el objetivo explicitado se transformaría. Si bien el acuerdo escrito estableció como finalidad la mejora de la situación urbano-habitacional de quienes habitaban en las villas y asentamientos de la cuenca, en la implementación de líneas de acción se priorizó un único objetivo del convenio: la “liberación de la traza del camino de sirga de asentamientos informales, mejorando la situación habitacional de la población afectada, con el propósito de materializar la obra física para lograr el acceso público y el mantenimiento del borde del curso de agua” (ACUMAR, 2010b). Por tanto, aunque el fallo obligaba a los Estados condenados a cumplir un programa que persiguiera como uno de sus objetivos la mejora de la calidad de vida de quienes habitan en la cuenca, en la política habitacional derivada de la orden judicial fue tomando primacía el requerimiento de liberación del camino de sirga (López Olaciregui, 2019: 24).

Ya avanzado el año 2010, dos años después del fallo histórico de la CSJN, queda establecida la relación entre el Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios de la CMR y la manda vinculada a la limpieza de sus márgenes, fundamentalmente a partir de la prioridad otorgada en dicho programa

---

<sup>14</sup> En el capítulo 4 ahondaremos en las múltiples creaciones de criterios, categorías e instrumentos que realiza la UPE en el marco de la territorialización de la manda.

a la adjudicación de soluciones habitacionales para la población radicada en el CDS sobre la mejora de la calidad de vida de quienes habitaban en la cuenca. Otro elemento destacable, sobre el que volveremos a continuación, es que, si bien persiste la palabra *erradicación*, comienza a hacerse referencia a la *relocalización, desplazamiento, reubicación* de la población afectada por la orden de liberación del CDS.

## **Los primeros desplazamientos: desencuentro y reposicionamiento al corporizar la orden**

Entre 2010 y 2011, ocurre una serie de acontecimientos en el marco de la territorialización de la orden de liberación del CDS en la CABA que habilitan la emergencia de nuevos problemas, la progresiva atención sobre demandas ya latentes y, por consiguiente, un reposicionamiento del juzgado. En primer lugar, se realiza el primer censo orientado a determinar el alcance y cronograma de las relocalizaciones. En segundo lugar, se suceden los primeros desplazamientos de familias afectadas por el trazado de la sirga en la CABA. Asimismo, se produjo la ocupación de las viviendas que se estaban construyendo para la relocalización de las familias de dos de los asentamientos afectados. Por último, se sanciona la ley de emergencia social, urbanística, ambiental y sanitaria de la CMR en la CABA.

En febrero de 2011, las jurisdicciones con población ubicada en el camino ribereño presentaron el plan excepcional en el que se definieron las villas y asentamientos afectados, los terrenos comprometidos para la relocalización, la cantidad aproximada de familias, etcétera.

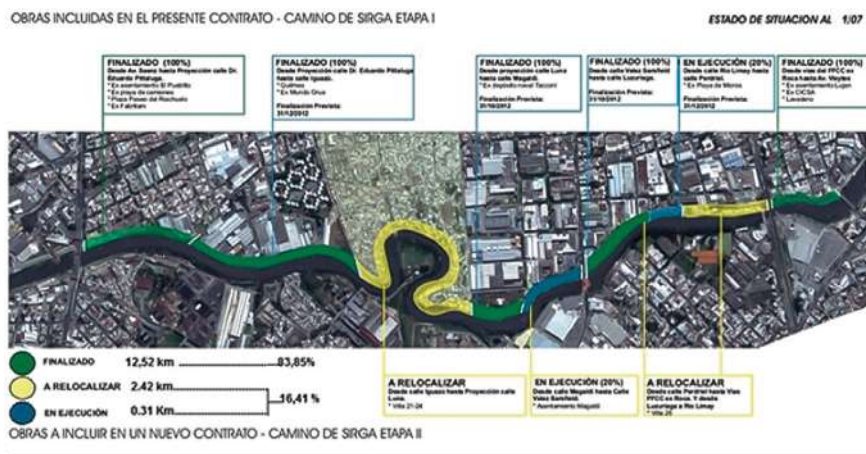
Tal como evidencia la imagen 3, en la CABA el perímetro a relocalizar comprendía desde el puente Uriburu hasta el puente Pueyrredón. Allí se localizaban los asentamientos Lamadrid, El pueblito, Luján, la Villa 26, Magaldi y un sector de la Villa 21-24. Fueron censadas (de acuerdo con lo establecido en la resolución del 22 de febrero de 2011) 1.395 familias, de las cuales 892 estaban radicadas en la Villa 21-24.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Cabe destacar cómo se van produciendo y solapando las diferentes lecturas intencionadas del territorio. Cada organismo produce un recorte específico, delimita el territorio de acuerdo con criterios asociados al espacio geográfico administrado. En este proceso se van definiendo y superponiendo múltiples escalas de intervención, que no necesariamente se inscriben o corresponden con la historia de los barrios que atraviesa la sirga.



### Imagen 3. Demarcación y estado de avance en la liberación del camino de sirga en la CABA.



Fuente: GCBA (<https://buenosaires.gob.ar/gobierno/cumar/programas/construccion-del-parque-lineal>).

Como explica una de las entrevistadas, “[el censo] permitió que empezara a existir la categoría de afectados, le puso más cuerpo incluso a la causa judicial” (Luciana, trabajadora territorial del IVC). Consideramos que se trató de un momento fundamental en la territorialización de la manda, puesto que no solo dimensionó el alcance, el impacto y el requerimiento presupuestario de la medida –procesada de acuerdo con la información solicitada por el Poder Judicial, como cuántas familias, de qué barrio de origen, a qué predio de destino y cuándo–, sino que también permitió materializar, corporizar y contactar las definiciones iniciales del fallo con la población concretamente afectada. Es decir, puso en relación sujeto-medida, habilitando respuestas y acciones por parte de dichos sujetos. El proceso de territorialización al delimitar un territorio de intervención produce identificaciones y aumenta las interacciones entre los sujetos, redefiniendo el territorio y las relaciones que los sujetos entablan con él (Azuela y Cosacov, 2013).

Una vez contabilizada la población que residía en el CDS, entre 2010 y 2011 se llevaron a cabo los primeros desplazamientos. En primer lugar, como explica Carman (2015), durante 2010, a partir de órdenes de desalojo impartidas por el juez federal de Quilmes, agentes de reparticiones sociales del GCBA, de la ACUMAR, de la Policía Federal y de la Metropolitana procedieron “al

desalojo de los sueltitos”, habitantes de pequeños asentamientos cuyas viviendas se encontraban dispersas a orillas del Riachuelo en los barrios de La Boca, Barracas y Pompeya: “En una notable homologación de esas personas a cosas, los habitantes de las orillas fueron catalogados por el juez como ‘obstrucciones que invaden la zona de protección ambiental especial’; obstrucciones cuyo desalojo ha de ser inmediato” (ibídem: 68).

Entre junio y diciembre de 2011, se llevaron a cabo las relocalizaciones de los asentamientos Luján y El Pueblito. El juzgado acreditó en dos resoluciones el cumplimiento “en tiempo y forma” de dichas relocalizaciones, y señalaba para ambos casos que:

... es válido y oportuno resaltar que lo acontecido debe ser visto por el elenco de funcionarios involucrados en el saneamiento de la cuenca hídrica como la continuidad de un obrar diligente y efectivo, que se condiga con los compromisos por ellos asumidos [...] Empero, ello debe concatenarse con el cumplimiento efectivo del resto de los modos y plazos previstos en los cronogramas presentados y aprobados en autos, pues de otro modo quedaría solo en un obrar aislado (resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 14/7/2011 y 27/12/2011<sup>16</sup>).

Lejos de coincidir con las valoraciones del magistrado respecto de la ejecución de las relocalizaciones de manera “diligente y efectiva”, estas primeras experiencias territoriales permitieron cuestionar la legitimidad y legalidad de las decisiones judiciales y las acciones del Ejecutivo.

Como señala Carman (2015), una de las principales características de los primeros desalojos es que no tuvieron – pese a lo que indicaba el fallo de la CSJN – una respuesta habitacional y que comenzaron, no azarosamente, con los individuos o familias más desafiados, sin capacidad organizativa ni poder de réplica. Las consecuencias del desarraigo se vieron agravadas porque estos primeros destinatarios de la manda judicial o bien no contaban con la información de que debían dejar sus viviendas, o bien se enteraron del operativo con apenas algunos días de antelación.<sup>17</sup> El Ejecutivo local entregó cédulas de notificación con 72 horas de preaviso a las familias y se les otorgaron subsidios

<sup>16</sup> Cabe destacar que ambas resoluciones contienen el mismo texto.

<sup>17</sup> Así lo atestigua Elvira, habitante de la villa Luján: “Al igual que en el caso de ‘los sueltitos’, los habitantes de la villa Luján no estuvieron al tanto de su condición de afectados, y de las garantías asociadas con tal condición. De un modo confuso, un empleado del Instituto de Vivienda les comunicó su traslado en un plazo perentorio, lo cual provocó la ira e impotencia de los vecinos: no pueden agarrarte desprevenido y decirte de la noche a la mañana: ‘se tienen que ir’ [...] Es

habitacionales, mientras que las viviendas fueron inmediatamente demolidas. Tres años después, tras la intervención de la Defensoría General de la Ciudad (DGC)<sup>18</sup> y un largo pleito judicial, los subsidios otorgados a “los sueltitos” fueron reemplazados por nuevas viviendas definitivas en el conjunto habitacional Padre Mugica. En los casos de El Pueblito, Luján y Magaldi (tres de los asentamientos más pequeños afectados por la causa), a diferencia de “los sueltitos”, no hubo subsidios habitacionales, sino que las familias fueron notificadas con el mismo plazo de preaviso y directamente trasladadas a Lacarra, San Francisco, Mugica y Piletones<sup>19</sup> (Carman 2015; Merlinsky, Scharager y Tobías, 2017). Con respecto al proceso de Lamadrid, un asentamiento cuya localización entre Puerto Madero y La Boca resulta de gran interés para el GCBA y un conjunto de emprendedores inmobiliarios que planeaban destinar esos terrenos a un paseo cultural, la estrategia del IVC para acelerar los plazos de ejecución consistió en ofrecerles créditos hipotecarios para que las familias adquirieran una vivienda

---

como que te la tiran a la basura y no valió nada lo que hiciste [...] porque no te reconocen lo que invertiste en tu casa. Yo trabajé nueve años y todos mis ahorros están ahí” (en Carman, 2015).

<sup>18</sup> La DGC (Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires) es un organismo del Poder Judicial de la CABA a cargo de garantizar el derecho a la defensa y el acceso gratuito a la justicia. Está integrada por Defensorías de Primera Instancia del Fuero Penal, Contravencional y de Faltas (garantizan el derecho a la defensa frente a detenciones y/o acusaciones por contravenciones, faltas o delitos en los que interviene un juez de la Ciudad); Defensorías de Primera Instancia del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario (a cargo de representar a los ciudadanos que no pueden contratar a un abogado privado cuando sus derechos se ven incumplido y es obligación del Gobierno de la Ciudad garantizarlo); Defensorías ante las Cámaras de Apelaciones y Defensorías Generales Adjuntas que defienden o representan a los habitantes de la CABA ante los diferentes estrados judiciales. La DGC, conformó un equipo de abordaje territorial y judicial que acompaña a los vecinos y cuerpos de delegados en los distintos barrios de la Ciudad afectados por la causa Mendoza. El trabajo que realizan, lo organizan en tres grandes ejes: 1) situación de los habitantes de villas y asentamientos afectados por el proceso de liberación del CDS en CABA, que aún viven sobre el camino; 2) situación de habitantes de villas y asentamientos afectados por el proceso de liberación del CDS en la CABA, que han sido relocalizados en los conjuntos habitacionales; 3) situación de los habitantes de villas y asentamientos afectados por la liberación del CDS, pero que viven fuera del camino y esperan una política de urbanización e integración urbana.

<sup>19</sup> Respecto del detalle de las relocalizaciones, Chellillo *et al.* (2014a) explican que hacia finales de 2012, en la jurisdicción de la CABA, habían sido relocalizadas un total de 302 familias: 44 familias del asentamiento Luján habían sido relocalizadas en el conjunto habitacional sito en Lacarra y Av. Fernández de la Cruz; 138 familias del asentamiento El Pueblito en el conjunto habitacional San Francisco, junto con 36 familias provenientes del asentamiento Magaldi; de este último asentamiento, también se habían mudado 56 familias al conjunto habitacional Padre Mugica y 28 familias a un complejo situado en el barrio Piletones.

por su propia cuenta, en lugar de construir un complejo habitacional en las cercanías o proceder con proyectos de reurbanización.

La homologación de términos (*erradicar-relocalizar*) y la comprensión de los sujetos como “obstáculos” en un territorio objeto de intervención, habilitó el predominio de lógicas de desplazamientos que cubrieron las opciones de erradicación, desalojo violento, desalojo compulsivo. La diversidad de formas y el amplio margen de interpretación y acción política del GCBA desencadenaron un conjunto de demandas y controversias que fueron problematizadas por nuevos actores que se fueron implicando e incorporando al conflicto. Sin embargo, como sostiene Carman (2015),

La arbitrariedad de las medidas encuentra un tope cuando se ven compelidos a negociar con aquellos vecinos que tienen posibilidad de organizarse, de disentir, o extender los plazos de ejecución de la sentencia; como el caso de la villa 21 [...]. La producción de vulnerabilidad de estos primeros desalojados comienza a revertirse a partir de la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, la Asesoría Tutelar de Menores<sup>20</sup> y la Defensoría General de la Ciudad. Estos organismos defensores controlan el desempeño de las instituciones ejecutoras (Instituto de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad y ACUMAR); se erigen como mediadores de los afectados ya relocalizados o por relocalizar; y *sistematizan las penurias y demandas de estos últimos, canalizándolas a los organismos competentes, aunque con muy poca receptividad* (ibídem: 69; el destacado en cursiva es nuestro).

Como recupera Scharager (2019), a principios de 2011, la DGC interpuso una acción de amparo contra el GCBA como patrocinante de los y las habitantes

<sup>20</sup> La Asesoría Tutelar ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Tributario N° 1 (a cargo de Gustavo Moreno) forma parte del Ministerio Público Tutelar del Poder Judicial de la CABA. La misión de ese organismo es el control de legalidad de los procedimientos, la promoción del acceso a la justicia y el respeto, protección, promoción y satisfacción de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes y personas usuarias de los servicios de salud mental. Sus funciones principales son orientar en el ejercicio de los derechos, promover el acceso a la justicia; informar y facilitar el acceso público a materiales y leyes pertinentes, asesorar en el cumplimiento de las garantías constitucionales en juicios y procesos legales y proteger integralmente los derechos de niñas, niños, adolescentes y personas usuarias de los servicios de salud mental. Este organismo cuenta con una Asesoría General y dos Asesorías Adjuntas; dos Asesorías de Cámara y cuatro Asesorías de Primera Instancia que intervienen ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario y una Asesoría de Cámara y dos Asesorías de Primera Instancia que intervienen ante el fuero Penal, Contravencional y de Faltas.

del asentamiento Magaldi. Esta presentación buscaba, por un lado, detener los procesos en curso y, por otro, sentar reglas para los casos por venir, ya que reclamaba que se garantizase “un efectivo acceso a la vivienda digna y adecuada, y todos sus derechos conexos”. De acuerdo con el recurso de amparo, se corría el riesgo de que las acciones ligadas al saneamiento ambiental de la CMR riñeran directamente con el resguardo de los derechos de las personas más afectadas por la sentencia, puesto que el accionar del GCBA, mientras intimaba a desalojar, “no toma[ba] las más mínimas previsiones ni presupuestarias ni procedimentales de lo que implica un proceso de relocalización, conforme a los objetivos del Fallo y [a lo que] los estándares mínimos del derecho prevén” (DGC, 2011, como se citó en Scharager, 2019).

En esta clave, se destacaba la ausencia de un procedimiento de implementación de políticas públicas que fuera respetuoso de los derechos de las personas afectadas. La DGC establecía que todo proceder contrario a los estándares mencionados permitiría sospechar que, en realidad, la falta de política por parte del GCBA “no es desidia sino una política activa de expulsión planificada”.

Tras estos acontecimientos se produjo lo que algunos autores definen como uno de los “desencuentros iniciales” entre la política de saneamiento orientada a mejorar la calidad de vida de la población que reside en la cuenca y la implementación de la manda de “Limpieza de márgenes”, que dieron lugar a la vulneración de los derechos de las familias afectadas (Chellillo *et al.*, 2014a):<sup>21</sup>

Viste que en la causa judicial todo el tiempo homologan relocalizar para mejorar la calidad de vida con liberar el camino de sirga, y esa confusión, que yo creo que es adrede, marcó todo el proceso de relocalización, porque [...] daba un marco para justificar muchas relocalizaciones forzosas, para no poder enfocar la mirada en la calidad del proceso, en la garantía de ciertos derechos, en una mirada un poco más amplia y multidimensional del hábitat (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC).

---

<sup>21</sup> Así pues, explican Chellillo *et al.* (2014a: 24): “El caso del saneamiento de la CMR es un ejemplo claro de exigibilidad de múltiples derechos sociales relacionados con el derecho a un ambiente sano, que fue llevado ante los tribunales, así como también de la posibilidad de abrir el debate respecto del derecho a la ciudad de villas y asentamientos históricamente abandonados en términos de políticas públicas [...]. Sin perjuicio de ello, el caso se tramitó como de afectación al derecho a la salud y al 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”.

Scharager (2019) sostiene que “con su amparo, que concluía con un pedido de ‘no innovación’, se evidenciaba por primera vez en el terreno judicial la apertura de un conflicto por las relocalizaciones en la ciudad de Buenos Aires” (ibídem: 110). En línea con ello, consideramos que la concreción de los primeros desplazamientos y las acciones de resistencia desplegadas, permitieron comenzar a instalar, nombrar y configurar el “problema de las relocalizaciones”, a la vez que posicionar la demanda por la participación y acceso a la información de la población, la mirada multidimensional del hábitat y la solicitud de procedimientos y reglas que generaran previsibilidad respecto del accionar del Ejecutivo.<sup>22</sup> Es decir, comenzaron a hablar de una política pública que contemplara determinados estándares para el proceso de relocalizaciones, con la idea fuerte de la participación de la población afectada. Sin embargo, su correlato en indicaciones judiciales, cristalizaciones institucionales, normas y procedimientos que regulen su abordaje requerirá aún de más tiempo.

El segundo acontecimiento significativo se dio a principios de marzo de 2011, cuando se produjo la ocupación de las viviendas que se estaban construyendo para la relocalización de las familias de los asentamientos Luján y El Pueblito.<sup>23</sup> Este hecho reforzó la línea de patrullaje y seguridad que el juez Armella venía estableciendo y solicitando al Poder Ejecutivo.<sup>24</sup> Si bien ya existían enunciados vinculados a la “intensificación de esfuerzos y acciones

---

<sup>22</sup> Así lo explican miembros de la Defensoría en la Revista de dicho organismo: “Durante el trámite del caso los diversos magistrados intervinientes, así como los organismos obligados a dar respuestas habitacionales a los habitantes de estos barrios, han utilizado los términos erradicar (suprimir, eliminar) y relocalizar (volver a localizar) indistintamente, lo que en términos de derechos es errado, puesto que tiene connotaciones distintas. En ningún momento se estipularon directivas precisas para garantizar el derecho a la vivienda [...] No es menor recordar que el proceso de relocalización de familias tramitaba en el expediente judicial dentro del legajo de Limpieza de márgenes. Es decir que en el cumplimiento con lo dispuesto por la CSJN en su fallo de limpiar la ribera del Riachuelo se generó un proceso que no había sido contemplado en un principio, por lo que se tuvo que dar respuesta habitacional a miles de familias que habitan desde hace décadas sobre sus márgenes” (Chellillo *et al.*, 2014a: 26).

<sup>23</sup> Se trata del conjunto urbano ubicado en Castañares y Lafuente, en el barrio de Flores al sur de la Ciudad.

<sup>24</sup> A su vez, el juez Armella solicitó la celeridad en la tramitación de lo relativo a la regularización dominial y entrega de titularidad de las viviendas a las familias afectadas por la relocalización: “En pocas palabras, deberán realizar ex-ante los pasos administrativos previstos en aras de evitar dilaciones de cualquier índole, adelantando de ese modo etapas críticas del proceso de relocalización, como lo es la de una obra que está terminada en el plano material o de los hechos, pero aun así no cumpliendo su función por retrasos injustificados, verificables en el plano formal o de lo técnico” (resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 26/4/2011).

para evitar toda situación que entorpezca” el desarrollo normal de las obras y “especialmente la preservación de los espacios que progresivamente vayan siendo recuperados” (resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 3/2/2011), tras la ocupación del predio, se reforzaron estos lineamientos. Se indicó la reelaboración del Plan Integral de Prevención y Seguridad, y la implementación de una red de patrullaje y monitoreo permanente a lo largo de toda la extensión del denominado “camino de sirga”, a fin de evitar “la intromisión de nuevas construcciones precarias e informales” (resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 1/3/2011). Sin embargo, para otros actores, la ocupación de las viviendas podía interpretarse como un emergente de la profunda crisis habitacional que existía en la Ciudad de Buenos Aires y que visibilizaba la desigualdad y las dificultades atravesadas por los sectores populares para acceder a la vivienda digna.

Un tercer hito se produjo cuando, el 6 de octubre de 2011, se declara a través de la Ley 3947, por el término de cinco años—luego prorrogados sistemáticamente—, la emergencia social, urbanística, ambiental y sanitaria de la CMR en la CABA. Así como lo hicieron el amparo ya mencionado y el informe de veeduría del proceso de demarcación y censo que veremos más adelante, la ley reforzó la demanda por establecer un marco general respetuoso del derecho a la participación e información de las personas afectadas, a la vez que apuntó a enmarcar la política de saneamiento, más allá de la liberación de los márgenes, incorporando también la demanda por la urbanización. Crecía y se fortalecía de este modo, la demanda por mecanismos de gobierno abierto y abordajes integrales (Catenazzi *et al.*, 2009):

El Poder Ejecutivo y, cuando corresponda, en forma coordinada con la ACUMAR, dentro del ámbito geográfico delimitado por el Artículo 2º, deberá: [...] Arbitrar los medios necesarios para relocalizar a todas las familias que vivan en villas y asentamientos precarios sobre el camino de sirga del Riachuelo correspondiente a la Ciudad, asegurando la información y participación de las familias involucradas [...] Desarrollar un Plan de saneamiento integral en villas y asentamientos precarios (Ley 3.947, 2011).

En paralelo, a partir del artículo 7 de la ley, se estableció la obligación anual del Poder Ejecutivo de informar avances en la Comisión de Ambiente de la Legislatura, por lo tanto, de esta manera, se incorporó otro mecanismo de rendición de cuentas y otro arco de actores.

## A modo de síntesis: entre las operaciones logísticas para tomar posición y las tareas de concientización

Como se desprende de los hechos que marcaron el avance de la causa, la judicialización del saneamiento del Riachuelo imprimió una determinada lógica al devenir del proceso. La idea imperante de territorio de control y objeto de intervención sobre el que desplegar acciones de gobierno y el interés superior respecto de “lo ambiental y la recuperación de los márgenes para espacio público”, de la mano de un juez que tomaba las riendas sobre la ejecución de la causa, tuvieron varias implicancias. Por un lado, la recurrente exigencia de informes para el conocimiento exhaustivo del objeto de dominación; por otro, la referencia al uso de la fuerza por parte del Estado para asegurar dicha dominación y la distribución de responsabilidades con la correspondiente exigencia de acciones concretas en plazos acotados. Por su parte, el juzgado realizaba inspecciones y seguimientos, y aplicaba multas por incumplimiento.

Esta lógica del proceso judicializado y el uso alternado e indistinto de conceptos como *erradicar*, *desalojar*, *remover*, *relocalizar*, *objetos*, *inmuebles*, *intrusos*, *habitantes*, etcétera, contó con sus aristas dinamizadoras. En efecto, supusieron que los gobiernos locales se vieran obligados a actuar: debieron movilizar recursos para atender a la batería de políticas contempladas para el saneamiento integral de la cuenca. A su vez, tuvo sus aristas conflictivas, ya que se desplegaron acciones violatorias de los derechos, fundamentalmente de las personas afectadas por la orden de liberación del CDS. De hecho, la Defensa Pública de la Ciudad, titula su revista institucional dedicada a la causa Mendoza y publicada en 2014: “La Causa Mendoza: la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas” (DGC, 2014).

Las respuestas iniciales por parte del juez Armella tuvieron sus marchas y contramarchas. Por un lado, el juez emitió una resolución que restringía la participación de la DGC y la Asesoría Tutelar, haciendo hincapié en que su accionar obstaculizaba el desarrollo de la causa (resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 2/5/2011).<sup>25</sup> En los hechos concretos,

---

<sup>25</sup> En dicha resolución se afirmaba lo siguiente: “En esa inteligencia no puede soslayarse que durante el transcurso de la ejecución del plan, se tomó conocimiento desde esta sede, de la intervención inoficiosa y descoordinada de diversos organismos públicos y privados (Defensoría General de la Nación, Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ONGs, entre varios otros) que además de no resultar contribuyentes con el fin último de la Causa, se erigen en obstáculos, obstruyendo la consecución del mismo. Consecuentemente, corresponde hacer saber que en lo sucesivo todos aquellos sujetos que no se encuentren dentro de los que fueron



para la Villa 21-24, esto fue una disputa, ya que los organismos mencionados siguieron participando del proceso, particularmente de las mesas de trabajo, entre otras cosas. Por el otro, se sucedieron diversas resoluciones en las que se evidenciaron algunos matices en los lineamientos sugeridos para el abordaje de la liberación del CDS.

Al objetivo pro ambiental comenzaba a incorporarse la referencia a la dignidad y la vinculación entre el riesgo ambiental y la problemática habitacional:

Dicho de otro modo, la relocalización de personas de aquellas zonas que por sus características atentan contra su salud y su vida, además de vulnerar principios consagrados constitucionalmente, exige de la máxima coordinación y detalle, por lo que no pueden tolerarse acciones desconectadas entre sí, que aún bien intencionadas, podrían frustrar los objetivos previstos (resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 2/5/2011).

Aunque se continúa con la centralidad de la limpieza de las márgenes y con la búsqueda de contemplar “plazos que responden a los estándares de celeridad exigidos en la presente ejecución”, en lo que se podría leer como una estrategia de retomar e incorporar ciertas demandas, se destaca la necesidad de “dar respuestas a la acuciante situación habitacional existente en la cuenca en saneamiento” (resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 22/2/2011).

En tanto los territorios de conquistas son también territorios de conflicto, espacio de contingencia y lugar de lo imprevisto, las interacciones entre los actores y sus repertorios implican la revisión de las tácticas y la reconfiguración de discursos y prácticas (Lascoumes y Le Galès, 2014; Azuela y Cosacov, 2013).

---

investidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación de facultades y atribuciones suficientes para desempeñarse en este proceso remediador, deberán abstenerse de tomar intervención, sin perjuicio de recordar que todos y cada uno de quienes tengan peticiones que formular ante el Suscripto en virtud de la delegación de competencia dispuesta, cuentan con los mecanismos procesales de rigor, sumados a los que el más alto Tribunal estableciera para ser aplicados a esta compleja y particular ejecución de sentencia. [...] RESUELVO: [...] II.- Hacer saber a todos aquellos sujetos que no se encuentren dentro de los que fueron investidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su Sentencia del 08-07-08 *in re* ‘Mendoza’, de facultades y atribuciones suficientes para desempeñarse en este proceso remediador, que en lo sucesivo deberán abstenerse de tomar intervención.- III.- Hacerle saber a la Defensoría General de la Nación que en lo sucesivo, toda acción que entienda necesaria deberá canalizarla a través de esta judicatura con arreglo a lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación *in re* ‘Mendoza’”.

En ese sentido, el juzgado, en un giro discursivo, comenzó a reforzar desde fines de febrero en adelante, la solicitud de tareas de concientización:

En primer término, es oportuno mencionar la necesidad imperiosa de realizar en todas y cada una de las zonas de conflicto habitacional, un fuerte trabajo en materia de concientización social sobre los habitantes de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, y especialmente en aquellos radicados en el denominado “camino de sirga” (quienes resultan beneficiarios primigenios de las relocalizaciones) (resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 2/5/2011).

Al refuerzo del lineamiento de urbanización, se le superpone un giro discursivo para referirse a los habitantes de las márgenes de la cuenca, a la vez que se suma la solicitud a los gobiernos locales de acciones y procedimientos de sensibilización y persuasión de la población. Para ello, se propone trabajar en función de dos vértices: uno legal y otro social. En cuanto al vértice legal, consistiría en “concientizar a los habitantes de las zonas a relocalizarse” y “de la obligatoriedad en el cumplimiento del Fallo dictado por nuestro Máximo Tribunal”. Con respecto al vértice social, se trataría de “trabajos de campo a realizarse para señalar los beneficios de la mentada relocalización” desde la óptica de lo habitacional (mejores condiciones de vida, regularización de dominio, etcétera), dejando en claro que dichas labores no se limitarían solo al traslado de las personas, sino que, además, incluirían la totalidad de los servicios esenciales para el desarrollo de los habitantes.

Las resistencias, discursividades y prácticas de los actores incorporados en estas primeras acciones de la territorialización de la manda implicaron la comprensión y decodificación de los problemas en otra clave, que modificaron —parcialmente— el accionar y la discursividad del juzgado, y alteraron el desarrollo del proceso. Se reconoce el problema de las relocalizaciones y los modos en que estas se llevan a cabo, por lo que se plantea la necesidad de realizar “tareas sociales de concientización”.<sup>26</sup> No obstante, se hace énfasis en que no puede detenerse ni bloquearse el desenvolvimiento del objetivo primario, que es la liberación del CDS, por lo que los gobiernos deberán planificar y diseñar

---

<sup>26</sup> La insistencia en las tareas de concientización y en el cumplimiento obligatorio del fallo, frente a las resistencias iniciales de los afectados y las afectadas, refuerza la percepción de ajenidad del mandato respecto de los deseos y voluntades de quienes habitan el territorio. Este elemento se abordará en el próximo capítulo, en el que se explorará la necesidad de “anclar la causa en la sirga”, según expresa una de las trabajadoras territoriales del IVC.

mecanismos orientados a estandarizar respuestas institucionales que permitan la resolución de eventualidades “que no se encuentren contenidas en los censos [...] en virtud de ser inviable la paralización de los planes en ejecución por la presencia repentina de esos obstáculos” (resolución judicial del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 22/2/2011).

Como veremos a continuación, la ejecución de los primeros desplazamientos en la CABA, la ocupación de las viviendas nuevas y la sanción de la ley de emergencia de la cuenca, permitieron problematizar nuevas cuestiones y buscar reconfiguraciones institucionales de la política de relocalizaciones.

## Capítulo 3

### “Subir la vara”

#### La liberación del camino de sirga en la Villa 21-24

*Los afectados por el proceso de liberación del camino de sirga del Riachuelo, eran al principio una entelequia que se perdía en la gaseosa voluntad de una “mejor calidad de vida de las personas que viven en la cuenca”. La historia de las relocalizaciones no es más que la historia donde esa voluntad se vuelve cuerpos, familias, vidas, necesidades, organización y derechos. Chellillo et al. (2014a), en La causa “Mendoza”: la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*

La orden de liberación del camino de sirga en la CABA fue el punto de partida de un proceso de interacción complejo entre distintos actores sociales. En este capítulo nos proponemos abordar en profundidad los primeros acontecimientos desplegados en la Villa 21-24 para materializar esa orden. A partir del estudio del proceso de demarcación del camino ribereño y el censo de la población afectada por el perímetro, las elecciones y conformación del Cuerpo de Delegados y Delegadas del Camino de Sirga en la Villa 21-24 (CDD) y la conformación de las mesas de trabajo,<sup>1</sup> pretendemos indagar cómo el proceso de territorialización reconfigura la trama actoral, en ese pasaje del diseño y la voluntad de las resoluciones a la realidad de las acciones y, por ende, de la en-

---

<sup>1</sup> La denominación oficial de dicho espacio es Mesas de Trabajo para la Planificación y Ejecución de Criterios y Parámetros de Relocalización de los Vecinos Afectados por el Camino de Sirga de la Villa 21-24. A lo largo de la investigación nos referiremos a ellas como “mesas de trabajo”.

telequia a la corporeidad de las personas afectadas. Nos interesa en particular la interacción entre el registro judicial, el registro político institucional y el registro territorial, a partir de observar la porosidad de las fronteras entre estos registros. Nos centraremos en estudiar cómo los lineamientos de la manda son objeto de apropiación por parte de estos actores; qué estrategias despliegan para redefinir e influenciar el devenir de las relocalizaciones; qué tensiones se expresan en torno a la nominación de los problemas; si emergen nuevos problemas; y, finalmente, qué reorientaciones se producen en el devenir de la orden de liberación de la sirga y las relocalizaciones.

Para ello, en primer lugar, presentaremos una breve historia de la conformación de la Villa 21-24, las principales políticas habitacionales allí implementadas y los procesos organizativos desencadenados. Luego, presentaremos a “los afectados por la manda” en la villa y los organismos de la defensa, focalizando en sus representaciones y prácticas, con el fin de evaluar cómo se generan reposicionamientos a partir de su intervención.

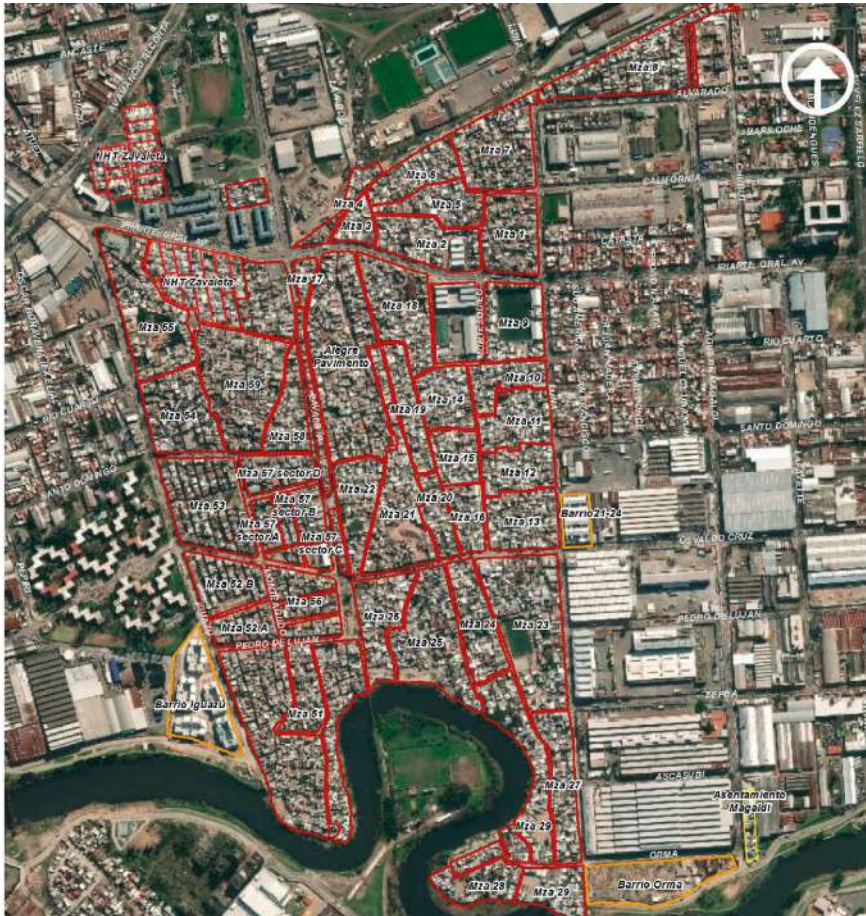
## **La Villa 21-24: entre la organización y la desidia política**

La Villa 21-24 se ubica en el barrio de Barracas, perteneciente a la Comuna 4, en el sur de la CABA. El último censo realizado por el IVC en 2017 demostró que habitaban allí 51.000 personas (IVC, 2018).<sup>2</sup> Particularmente, en el tramo del camino de sirga, correspondiente a la Villa 21-24, todas las categorías de necesidades básicas insatisfechas (NBI) presentaban valores por encima del promedio de la CMR. Mientras que el promedio de NBI total representaba el 11,16% en la totalidad de la cuenca, dicho valor ascendía al 20,97% para el CDS en la 21-24 (ACUMAR, 2018).

---

<sup>2</sup> Cabe mencionar que los censos llevados a cabo en villas y asentamientos presentan un alto porcentaje de subregistro, ya sea por ausencias o por irregularidades vinculadas al censo de inquilinos e inquilinas o acceso a determinados sectores. A su vez, los perímetros considerados para delimitar la villa varían dependiendo de los actores que llevan a cabo dichos relevamientos.

**Imagen 4. Villa 21-24, Núcleo Habitacional Transitorio Zavaleta, Barrio Orma y Barrio Iguazú.**



Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, GCBA (2019).

De acuerdo con los relatos de habitantes, los primeros asentamientos datan de 1952 y ocurrieron tras un incendio en La Boca que supuso la radicación de algunas familias en las tierras que hoy conforman la Villa 21-24. En el censo nacional realizado en 1962 se contabilizó un total de 344 pobladores, número que ascendió, a mediados de 1970, a 12.000 habitantes aproximadamente. Para aquella época, los testimonios recolectados en Castañeda *et al.* (2012) relatan la existencia de galpones para el funcionamiento del tren de carga Perito Moreno,

la marmolera Alegre Pavimento y un espacio donde se volcaba basura, conocido como La Usina o La Quema.

La historia de la 21-24, como la de la inmensa mayoría de los barrios populares en la Argentina, es una historia signada por la organización comunitaria y la acumulación de promesas fallidas de políticas públicas, programas estatales desembarcados y discontinuados, persecuciones políticas, desalojos, pujas y resistencias. Sus habitantes se las han ingeniado para autoconstruir sus viviendas y paliar la falta de acceso a los servicios urbanos.

A fines de los años sesenta, en el marco del gobierno militar de Juan Carlos Onganía, se lanzó el Plan de Erradicación de Villas y Barrios de Emergencia (PEVE). Su desarrollo encontró resistencia organizada, fundamentalmente por parte de la Federación de Villas y Barrios de Emergencia (conformada en 1958) y la incipiente Coordinadora Intervillas. En el caso del entorno inmediato a la Villa 21-24, se llevó a cabo la erradicación de las villas 22 y 23, por lo que fu relocalizada una parte de sus habitantes en el núcleo habitacional transitorio (NHT) Osvaldo Cruz y en los edificios que en ese entonces se construían en Lugano I y II.

En diciembre de 1967, tras la sanción de la Ordenanza Municipal 23335, el Estado construyó en las inmediaciones de la Villa 21-24, el NHT Zavaleta. Las 560 viviendas fueron destinadas a alojar provisoriamente a familias erradicadas de villas de emergencia y afectadas por inundaciones y por obras públicas (como la ampliación de la avenida Nueve de Julio).

En el marco de la organización de la federación, en los barrios se habían conformado comisiones inspiradas en las comisiones internas de las fábricas, a partir de las cuales se dio impulso a la existencia de personas delegadas por cuadra o por manzana, y se empujaron los reclamos por el tendido de servicios e infraestructura:

Después formamos una comisión vecinal. Desde el año 62 comenzamos a luchar para tener agua. Empezamos a poner canillas. Después luchamos para tener la luz. Con la luz tuvimos un problema muy serio. Algunas personas no querían pagar. Entonces, con la gente que sí quería, le pagamos a SEGBA y nos pusieron el primer medidor de luz, en el año 64 (fragmento de entrevista tomado de Castañeda et al., 2012: 21).

Sin embargo, como en todas las grandes villas de la Ciudad, la 21-24 también sufrió las desapariciones, *razzias* y desalojos forzosos llevados a cabo por la última dictadura cívico-militar (1976-1983):

En el año 79, tiraban las casas con topadoras [...] En la época de la dictadura fue muy dura, vino el desalojo. Los militares entraban con topadoras y des-

truían nuestras casitas, a los hombres que se resistían los llevaban detenidos y a otros los mataban a sangre fría, los llamaban comunistas. Esa época muy difícil, no podíamos hacer escuchar nuestros reclamos a los vecinos porque los medios estaban con la dictadura y sólo hacían saber al pueblo lo que a ellos les convenía. No podíamos expresarnos libremente ni manifestarnos ni reclamar. El país estaba gobernado por militares. La dictadura fue lo peor (ibídem: 36)

Hacia 1980 se llevó a cabo la demolición del barrio Osvaldo Cruz, construido dos décadas antes, para construir en su lugar el barrio Espora. Si bien se suponía que las viviendas construidas en este barrio serían asignadas a las familias desalojadas del antiguo NHT Osvaldo Cruz, esto no ocurrió (ibídem).

En la década de 1990, en el marco del Programa Arraigo,<sup>3</sup> la Mutual Flor de Ceibo fue la organización vecinal a la cual fue transferida la totalidad de las tierras de la Villa 21-24 vendidas por el Estado. Así, esta ONG pasó a ser responsable del proceso de transferencia y se convirtió en único interlocutor válido entre el Estado y los vecinos y las vecinas. El modo en que se constituyó el proceso de urbanización en la Villa 21-24 generó uno de los grandes conflictos internos del barrio y los resultados muestran a un gran número de familias que reclamaban la propiedad de sus lotes. El Estado, en vez de resolver el problema, se lo transfirió a la organización vecinal, cuya consecuencia fue que esta se desgastara y aislara, a la vez que se generaron nuevos conflictos y se estructuró un proceso de fragmentación (Motta y Ochoteco, 2010).

En continuidad con las etapas del Programa Arraigo, en 1990 se creó también el Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal,<sup>4</sup> tras

---

<sup>3</sup> El Programa Arraigo tuvo como objetivo principal la venta de tierras a sus ocupantes para que estos logran una radicación definitiva. El plan también contemplaba la urbanización y transformación de las villas en barrios, a través de la construcción de viviendas y el mejoramiento del hábitat. Este Programa contó con cuatro etapas de implementación: a) tasación de la tierra, a cargo del Banco de la Ciudad de Buenos Aires; b) relevamiento censal de los habitantes de la villa bajo la responsabilidad de la Comisión Municipal de la Vivienda; c) designación de una organización vecinal dentro de la villa como única interlocutora del programa a cargo de las autoridades; d) transferencia de las tierras, el programa podía optar cómo realizarla según las opciones de: i) entregar las tierras en bloque a la organización vecinal para su parcelamiento y escrituración posterior; ii) realizar el loteo y la escritura para luego entregar la tierra a cada uno de los habitantes, iii) realizar el loteo para luego entregar la tierra (lotes con espacios comunes) a consorcios de propietarios de la villa. Finalizada la transferencia de tierras a través de cualquiera de estos procesos la organización vecinal se responsabilizaría por el pago total de las cuotas (Motta y Ochoteco, 2010).

<sup>4</sup> Dicho programa tiene como objetivos el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes; la integración física y social de los asentamientos precarios; la radicación definitiva de la población; y la incorporación de la comunidad al proceso de toma de decisiones mediante el estímulo a



la firma de un acuerdo entre el intendente, distintas entidades del GCBA y los representantes del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC) para concretar la solución definitiva de la radicación de las villas. No obstante, dicho programa dejó de funcionar en 1994 por el recambio de gobierno. En 1998, se dictó la Ley 148, que sentó las bases para la creación del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT). Este programa, a cargo de la Comisión Municipal de la Vivienda, buscaba promover la integración de las villas con el resto de la Ciudad. En la Villa 21-24, en 2003 se firmó un boleto de compraventa de las tierras entre el Estado y la Mutual Flor de Ceibo, luego de haber transcurrido casi dos décadas de escasos avances y un limitado alcance en la solución propuesta. El PRIT supuso, en el barrio, la construcción de viviendas individuales y edificios de viviendas colectivas, respectivamente. Según lo que informaron los vecinos y las vecinas del barrio, estaba prevista una siguiente etapa en la que se construirían 590 viviendas, pero ante la demora en la ejecución de las obras, los terrenos dispuestos para tal fin fueron “tomados” por algunas familias del barrio y otras migrantes. Hasta 2007, el IVC (organismo que reemplazó a la Comisión Municipal de la Vivienda) fue el encargado de planificar y ejecutar todas las políticas relacionadas con la problemática de la vivienda, inclusive en las villas mediante el PRIT. Desde entonces, con el inicio de la gestión del PRO, la política habitacional sufrió transformaciones relacionadas con la aparición de nuevas instituciones. Se creó la UGIS (Unidad de Gestión e Intervención Social), cuyas tareas abarcaban el mantenimiento y solución de situaciones de emergencia en villas, y el Programa de Regularización y Ordenamiento de Suelo Urbano (PROSUR Hábitat), dentro de la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), organismos que quedaron a cargo de las funciones del IVC en las villas. Entre 2011 y 2015, dos ministerios absorbieron la política habitacional en la CABA: el de Desarrollo Urbano y el de Desarrollo Económico. Solo el último tenía competencias en vivienda social y ciudad informal. En 2011 se creó, dentro del Ministerio de Desarrollo Económico, la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), que se ocupaba del diseño de políticas, programas y proyectos para la urbanización e inclusión social de las villas de la Ciudad. Su creación marcó un punto de inflexión en la política villera, introduciendo nuevos elementos.

---

la participación de los pobladores en la configuración de su hábitat. Para el cumplimiento de estos objetivos se planteaban programas de apertura de calles, de vivienda colectiva, de vivienda individual, de reordenamiento parcelario, de saneamiento ambiental y de créditos hipotecarios (Motta y Ochoteco, 2010).

Por un lado, quedaron bajo su órbita instituciones preexistentes como el IVC y la UGIS, mientras que la CBAS se mantuvo independiente (Brikman, 2016).

Pero la responsabilidad en la ejecución de la política de relocalizaciones fue otorgada a una Unidad de Proyectos Especiales, dentro del IVC, en un contexto de abierto desfinanciamiento de dicha institución (Scharager, 2019).

## **Vivir en la sirga, “jugar en todas las canchas”: la trama actoral territorial y su proceso de organización**

La adopción de la figura del CDS y la orden de su liberación creó una nueva territorialidad y un nuevo sujeto colectivo: las personas afectadas por el CDS. El conflicto suscitado a partir del arribo de la orden de relocalización y el posterior intento de relevamiento llevado a cabo en 2011 por el IVC produjo un efecto politizador (Catullo, 2006; Scharager, 2019), en tanto muchos de los y las habitantes de la Villa 21-24 se coaligaron con el fin de interceder en el curso de los acontecimientos:

Vinieron [del IVC] con la intención de hacer, no un censo, sino como un relevamiento [...] Y acá saltó un grupo de gente que dijimos no, no, no le vamos a permitir hacer esto que están haciendo, hasta que no estemos organizados. Vamos a organizar toda la zona del camino de sirga con delegados, y lo logramos: somos entre 54 y 55 delegados de todo lo que es el camino de sirga (testimonio tomado de DGC, 2014: 215).

El intento de relevamiento del IVC reactivó la memoria organizativa de algunos vecinos y algunas vecinas de la villa. Tal como explica Scharager (2019), “de ‘no existir en el mapa’, [...]; y de vivir en ‘Las Vías’ o ‘Tres Rosas’, pasaron a ser ‘obstáculos’ de un novedoso ‘camino de sirga’”. Contaminación y arraigo se volvieron objetos de la acción colectiva y las personas afectadas se volvieron un nuevo actor político colectivo. El 15 de mayo de 2011, luego de realizado un proceso eleccionario en la zona ribereña de la Villa 21-24, se constituyó el CDD:

Los delegados eran relevantes para las luchas que se iban consiguiendo [...] *me parecieron clave para posicionar luchas sobre todo de la previa*<sup>5</sup> [...] eso estuvo bastante bueno, porque *realmente se encargaron de llevar las*

<sup>5</sup> Al decir “la previa”, se refiere a una de las etapas del proceso de relocalizaciones. Profundizaremos en ello en el siguiente capítulo.

*banderas difíciles*<sup>6</sup> (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

La territorialización de la orden de liberación del CDS significó la configuración de un entramado actoral en el que el CDD, la DGC, la Asesoría Tutelar y la Fundación TEMAS cumplieron un rol clave en el proceso de organización para incidir y reorientar la política de relocalizaciones.<sup>7</sup> A partir de dicho conflicto los actores se vincularon entre sí y, en un trabajo colectivo, fueron construyendo una visión compartida de ese espacio que querían defender. Como explica Scharager (2019), los miles de habitantes del camino de sirga no tenían entidad como partes procesales y, por ese motivo, junto con sus defensores llevaron a cabo una estrategia según la cual de su capacidad de organización y acción por la vía política dependía la conquista del derecho a ser jurídicamente oídos en la causa.<sup>8</sup> La sirga tuvo la eficacia simbólica para producir pertenencia e identificación (Azuela y Cosacov, 2013). Tal como explica Luciana, trabajadora territorial del IVC:

El Cuerpo de Delegados quedó como único interlocutor barrial y el IVC ni hizo el intento de tratar de dividir, estuvo clarísimo que *había un solo interlocutor*. Creo que eso marcó el proceso, *sino me parece que el IVC suele ser más tramposo. Había un discurso muy armado y pensado que no mostraba grietas*<sup>9</sup> (el destacado en cursiva es nuestro).

Como hemos mencionado en el apartado sobre la historia de la Villa 21-24, en la memoria de sus habitantes más antiguos, el derrotero de intervenciones estatales en materia habitacional no presentaba un gran cúmulo de casos exitosos. Lejos de ello, las interacciones con el Estado habían sido intermitentes y avasallantes.

---

<sup>6</sup> Volveremos sobre la caracterización con respecto a los roles clave en el capítulo 4.

<sup>7</sup> El Cuerpo Colegiado tiene designación formal como representante, pero tuvo poca participación territorial en el proceso de implementación de las relocalizaciones, fundamentalmente por la restricción de recursos de las organizaciones y la acefalía de la Defensoría del Pueblo, cuyo rol era coordinar el funcionamiento del cuerpo.

<sup>8</sup> Para profundizar en las interpretaciones que los diversos actores afectados le otorgaron a la relocalización, ver Scharager (2019).

<sup>9</sup> Hay dos elementos sobre los que volveremos en el próximo capítulo. En primer lugar, la referencia al IVC en tercera persona y la distancia a la que remiten las trabajadoras en distintas oportunidades, que denotan una percepción lejana y ajena del organismo, separado de sus lógicas y acciones. En segundo lugar, la referencia al IVC como un organismo más tramposo. Entendemos que se refiere a las conducciones políticas del organismo. Volveremos sobre ello para pensar en los tipos de trampas, la diferencia entre hacer trampa en los márgenes y ser tramposo como estrategia política para fragmentar la unidad del CDD y por tanto, su capacidad de resistencia y oposición a la política de relocalizaciones que llevaba a cabo el organismo.

Establecer acuerdos, consensos y mínimas garantías era parte del abecé, sobre todo luego de los primeros traslados compulsivos realizados en las villas aledañas y del penoso relato que se hacía llegar de quienes ya se encontraban viviendo en los conjuntos habitacionales en los que habían sido relocalizados. La conformación del CDD como proceso de organización y su reconocimiento por parte del IVC y del juzgado como único interlocutor y con un discurso unificado, como explica Luciana, consolidaba la disputa por la representación y participación en el devenir de la política de las relocalizaciones en el plano institucional. Como veremos más adelante, consideramos que esta disputa ilumina y evidencia los límites de la institucionalidad vigente (sectorial y centrada en el monopolio actuarial del Estado) para el abordaje de la política de relocalización.

A diferencia del juzgado, para los y las habitantes afectados por la causa, el territorio no era un terreno de intervención sujeto a liberación. De hecho, hasta entonces, no existía la referencia al CDS. El territorio era para quienes habitaban el barrio autoconstruido, el espacio de vida en el que transitaban su cotidianeidad, en el que habían “extendido las redes, instalado las luces, en el que los hijos estudian trompeta, van a la maestra de apoyo, tienen comedor” (DGC, 2014: 220).

A su vez, como demuestra el testimonio de Romina, para algunos vecinos y algunas vecinas era cuestionable la representación que el juez realizaba del territorio como “espacio degradado”, lo que supuso inicialmente las resistencias a las órdenes de relocalización:

La manda es sanear el Riachuelo y que el Riachuelo esté más limpio y eso pesa a la hora de llevar adelante una estrategia territorial, porque te encontrás con gente que no se quiere ir, “qué me importa a mí” ... vecinos que se habían hecho la vivienda de manera tal de no sufrir ninguna contaminación, que hacen referencia a la belleza del riachuelo y que diseñaron su casa contemplando eso [...] y después cómo le decís: “bueno, esto es una decisión del juez” [...] es conflictivo (entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC).

Las respuestas y acciones desplegadas por los vecinos y las vecinas fueron la organización y el ejercicio de nucleamiento junto con otros actores para poder contrarrestar el peso del accionar del Ejecutivo y las órdenes del juzgado. Una de las primeras estrategias fue convocar a la DGC, la Asesoría Tutelar y la Fundación TEMAS, entre otros organismos, para realizar una veeduría del proceso de demarcación y censo que pretendía llevar a cabo el IVC, y para acompañar las mesas de trabajo. Así lo explica la Fundación TEMAS en su sitio web:

A partir de 2011, por pedido de la comunidad, formamos parte de la Mesa de Camino de Sirga, acompañando a las familias afectadas por la liberación del camino de sirga [...]. Junto a las Defensoría General de la Ciudad y la Asesoría Tutelar ante la Cámara, luchamos por el derecho a la vivienda, a la salud y a un ambiente sano de las familias afectadas.<sup>10</sup>

La Fundación TEMAS (Trabajo, Educación, Medio Ambiente, Salud) es una organización no gubernamental sin fines de lucro, que realiza trabajo comunitario en la Villa 21-24 desde 2004, y que aborda temáticas de salud, fortalecimiento educativo, actividades deportivas y culturales, programas de formación laboral, entre otras cuestiones. En relación con el proceso de relocalizaciones, como refiere el testimonio de Luciana, el rol de la fundación fue clave, puesto que su presencia territorial aportaba al abordaje de la singularidad y particularidad de cada familia:

Paz Ochoteco [referente de la Fundación TEMAS] fue muy importante para la construcción del listado de los adjudicatarios, porque tenía mucho conocimiento de las particularidades de cada caso<sup>11</sup> (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC).

Otro de los actores que ya venía formando parte del proceso en la cuenca en la CABA es la DGC, que aportaba herramientas relativas al proceso de organización del CDD de la Villa 21-24 y apuntaba a generar reorientaciones que pudieran “saltar la escala”, es decir, reconvertir el proceso para todos los barrios, basados en las experiencias y antecedentes ya mencionados:

La Defensoría General de la Ciudad fue importante para generar una perspectiva basada en derechos, para convencer al juzgado de que eran relevantes algunas exigencias, [...] para posicionar demandas dentro del IVC, de modo permanente. Y creo que colaboraron mucho en la organización del Cuerpo de Delegados (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC).<sup>12</sup>

Así explican los miembros de la Defensoría cómo fueron estableciendo el vínculo con las personas afectadas y qué repercusiones tuvo esto con relación a su propia práctica profesional:

---

<sup>10</sup> Tomado de Fundación TEMAS, sección ¿Quiénes somos? (<https://www.fundaciontemas.org.ar/>).

<sup>11</sup> Volveremos sobre la relevancia de los roles en el capítulo 4.

<sup>12</sup> Ídem.

Fuimos construyendo un puente entre el movimiento social y lo que denominamos defensa activa de derechos inspirado en transformar determinadas necesidades sociales que emergen de estos conflictos en demandas de derechos. Para ello no existen más alternativas que estar presentes en los barrios afectados de la ciudad y en su dinámica organizativa, aprendiendo a comprender los conflictos desde el punto de vista de los afectados y saliendo de nuestros escritorios para concurrir a los lugares donde la lucha por los derechos tiene lugar (Chellillo *et al.*, 2014b: 43).

Tanto la Asesoría Tutelar como la DGC sostienen que el acceso a la justicia de los sectores populares es una tarea dificultosa, por eso asumen que es importante la presencia territorial, entendida como un “ir al conflicto”, como el ejercicio de derribar las barreras físicas que separan a los vecinos y las vecinas del Poder Judicial. Estos actores encontraron en el territorio el lugar por excelencia para la organización, para el encuentro, para el tejido de redes, que en muchos casos los reencontró reflexionando y revisando sus saberes y prácticas profesionales:

Los desafíos de trabajar en el acompañamiento legal de la causa Riachuelo, son múltiples, quizás el primero que nos interpela es la relación entre organización social, reclamos, necesidades, políticas públicas y acompañamiento legal. Por ello, y valga la metáfora futbolística, pensar que el partido se juega solo en el expediente judicial es una perspectiva miope del conflicto. En nuestra experiencia, fue fundamental destruir la arraigada idea de la autosuficiencia ya que esta sentencia judicial se ejecuta en varias canchas: la social (formas organizativas de los barrios afectados), la judicial en sentido estricto y la política (incluye tanto la implementación de políticas públicas de la propia administración como la generación de normas en la Legislatura) (ibídem: 49).

En ese sentido es que sus ámbitos de trabajo, lejos de la clásica idea del estudio y la oficina, se volvieron las asambleas barriales, las mesas de trabajo, los consorcios, los pasillos de tribunales, las oficinas públicas, la Legislatura y el contacto directo con funcionarios y empresas de servicios públicos responsables. La judicialización resulta la estrategia al final de la cadena, una vez agotadas todas las instancias previas.<sup>13</sup> Estos organismos públicos encontraron límites

<sup>13</sup> Scharager (2019) utiliza la categoría de abogados anfibios para hacer referencia a los organismos de defensa pública pertenecientes al Poder Judicial, quienes en su rol de patrocinadores jugaron un papel relevante en la conformación de los repertorios de acción colectiva de las personas afectadas, que contribuyeron a delinear las estrategias y lenguajes con los que estos tramitaron

en el ejercicio de su rol de representación, puesto que la representación formal en la causa la tenía el Cuerpo Colegiado. Para sortear este obstáculo procesal, la DGC firmó un convenio con la Defensoría del Pueblo de la Nación:

Le pusieron mucho [...] el Cuerpo de delegados, Paz, Defensoría para *anclar la causa judicial en la sirga, que las familias creyeran* que las relocalizaciones iban a seguir adelante [...] fueron muy firmes con que no hubiera truchadas, avivadas (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

La ajenidad de las representaciones y territorialidad que exigía el juzgado requería “anclar la causa”. Esto es, precisamente, aquello en lo que buscamos detenernos: cómo se ancló la causa. Es posible entenderlo como el ejercicio de traducción que fueron haciendo estos actores para, en la reapropiación de la manda y en ese juego de interacciones, valerse de las lagunas de los dispositivos existentes (Lascoumes y Le Galès, 2014). Posicionar, construir, conocer, generar, convencer, organizar, armar, tejer, bloquear, oponerse, “jugar en todas las canchas”, permear las fronteras judiciales e institucionales; todas ellas fueron acciones propias de estos actores, en el marco de sus estrategias orientadas a torcer el devenir de la política de las relocalizaciones, a “subir la vara” o “elevar los pisos” del proceso.

### ***Correr la línea, ampliar derechos: el proceso de demarcación del camino de sirga en la 21-24***

Con el objetivo de iniciar las relocalizaciones en la Villa 21-24, en 2011 el IVC y un conjunto de agencias estatales vinculadas al cumplimiento de la manda se adentraron en la villa para llevar a cabo el proceso de demarcación del CDS.

En el informe de Veeduría realizado por el Ministerio Público Tutelar, explican que

El señor Subgerente Gustavo Mola informó que se iba a realizar la demarcación de las viviendas afectadas por sectores, en base a un plano dividido en siete tramos, confeccionado por la Gerencia de Desarrollo Habitacional (Subgerencia Desarrollo Urbano) del I.V.C., a partir de una fotografía extraída de “Google Earth”, en donde se trazó una línea punteada en rojo

---

sus demandas y disputaron las condiciones de implementación de las políticas derivadas del fallo. Asumieron un rol activo en la puesta en marcha del cuerpo de delegados y posteriormente su participación en las asambleas.

que se referenció como “Línea de afectación estimada del camino de sirga a definir por la Subsecretaría de Planeamiento Urbano” (MTP, 2011).

La tarea del IVC consistía en “establecer ‘en territorio’ los límites de la línea punteada en rojo señalados en el mapa en uso” (imagen 5). Es decir, delimitar en el barrio el recorte territorial que el IVC había dibujado y calculado previamente en un plano, para, en ese mismo acto, definir el sector por donde pasarían los 35 metros, que luego iba a transformarse en un área parqueada que formaría parte del camino de la ribera. También implicaba determinar la zona a demoler e identificar a las familias que serían relocalizadas. Este proceso estuvo cargado de disputas y presentó algunas “oportunidades”, que indagaremos a continuación.

### **Imagen 5. Plano con línea de afectación estimada del camino de sirga en la Villa 21-24.**



Fuente: IVC (2011).

Como se desprende del siguiente testimonio de un delegado, la presencia del IVC en el barrio reactivó el despliegue de estrategias organizativas entre vecinos y vecinas, organizaciones territoriales y organismos defensores:



Según el IVC [...] había 700 / 800 familias a relocalizar. Y ellos vienen a hacer ese censo, pero [...] de manera arbitraria, inconsulta, con una mirada [...] de contarnos como ovejas [...]. No les permitimos el censo, y ahí empieza a intervenir la Defensoría, la Asesoría Tutelar, el CELS, la ACIJ, un montón de organismos de Derechos Humanos, la Fundación TEMAS. En base a eso se hizo el censo, pero bajo la mirada estricta nuestra, como vecinos y con la veeduría de todos los organismos de derechos humanos y bueno, ahí dio que la cifra del Gobierno de la Ciudad era irrisoria (testimonio tomado de DGC, 2014: 216).<sup>14</sup>

El requerimiento de avanzar con el trazado de la sirga consolidó un proceso de interacción, agremiación y organización, que colocó nuevamente en el centro la demanda por la participación, la representación de las personas afectadas y el acceso a la información, construyendo un discurso asociado a la demanda de mínimas garantías en el desarrollo del proceso. Es decir que se retomó el cuestionamiento al modo de accionar del Estado, que ubicaba a los sujetos en un lugar pasivo, como obstáculos o “ganado”, de acuerdo con el relato del delegado. La primera respuesta, en consecuencia, fue el bloqueo del acceso al barrio, la convocatoria a otros organismos y la organización:

... una cosa es quizás pasarle la topadora a El Pueblito o pasársela a Magaldi. A la 21-24 no se la vas a pasar. Porque el barrio está mucho más organizado, está mucho más consolidado, tiene un peso político muy fuerte [...] no son cuatro chapas. Es una población que está muy organizada, desde hace muchísimos años, con mucha defensoría, con mucho organismo público atrás (entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC).

La reorientación que permitió este proceso de organización fue que el proceso de demarcación y censo en la 21-24 se realizara con la veeduría de organismos y vecinos y vecinas.

Por otro lado, retomando con fuerza los antecedentes de “los sueltitos”, Luján y El Pueblito, el conjunto de actores mencionado reintrodujo la disputa sobre la manera en que el Estado llevaría a cabo las relocalizaciones. Reconociendo el carácter emergente de los desplazamientos (en tanto se derivan de la

---

<sup>14</sup> El relevamiento que finalmente llevó adelante el IVC a principios de 2011 arrojó la cifra de 1.334 familias, mientras que en la resolución del 22 de febrero de 2011, se habían indicado 892 familias. El aumento en la cantidad de familias afectadas introdujo otro problema, que fue cobrando cada vez más relevancia en el devenir de la política de relocalizaciones de la sirga en la CABA: el déficit de viviendas.

solicitud de la liberación de las márgenes) se replanteó la discusión con respecto a las garantías que el proceso debía brindar a las personas que se relocalizarían, apuntando a suturar ese desencuentro inicial al que hicimos referencia en el capítulo anterior. Así lo atestigua el “Informe de Veeduría del Relevamiento de los Habitantes del Camino de Sirga de la Villa 21-24” del Ministerio Público Tutelar (2011):

Finalmente, resulta necesario reafirmar, a manera de colaboración, que: a) no es ajustado a derecho ordenar ninguna erradicación o desalojo (administrativo o judicial), sin asegurar la relocalización de las familias en una vivienda adecuada proporcionada por el I.V.C.; b) debe asegurarse la participación de las familias afectadas a través de sus representantes en los planes de relocalización, ya sea en cuanto a la determinación de los terrenos, los criterios de desocupación del camino de sirga por las familias, la forma de adquisición de las nuevas viviendas por parte de las familias, la participación laboral en la construcción de las viviendas, y la eventual compensación del valor patrimonial de las viviendas desalojadas y que serán demolidas (ibídem: 79).

Retomando la crítica al uso indistinto por parte del juzgado y el Poder Ejecutivo local de los términos *erradicar*, *desalojar* y *relocalizar*, y las demandas por la participación, la Asesoría Tutelar, en su Informe de Veeduría, recuperó con fuerza la disputa (y la oportunidad) de plantear un conjunto de recaudos legales para evitar que las relocalizaciones fueran desalojos violatorios de los derechos humanos. Se planteó la necesidad de asegurar que, además de la solución habitacional definitiva (“el techo”), se garantizaran aspectos físicos, de infraestructura, sociales y culturales, reconociendo que las relocalizaciones ponen en riesgo los lazos sociales que se tejen en el barrio. De este modo, se recuperaba también la discusión respecto de la demanda por la urbanización:

Digamos, de entrada (el objetivo) era frenar los desalojos. Nuestra primera reivindicación fue “no habrá desalojos sin viviendas”, porque Armella no preveía soluciones habitacionales para las familias que iba a desalojar, una cosa muy punitiva de “vos te equivocaste en invertir así, en esta tierra, y tienen que salir de acá”. *Cuando vi* que podíamos ganar la cuestión de que el Estado construya soluciones habitacionales para la (Villa) 21, entendí que el proceso de integración urbana de la 21 llegaba por el río (...). Y la realidad es que *metimos mucho la cuchara en la demarcación de la sirga*

*original*<sup>15</sup> (testimonio de Paz Ochoteco en Scharager, 2019: 180, el destacado en cursiva es nuestro).

En función de ampliar la posibilidad de instalar la centralidad de la demanda habitacional y el derecho de las familias a acceder a una vivienda digna, la demarcación de cada vivienda desencadenó discusiones y negociaciones para determinar si “tal vivienda era o no afectada, si quedabas dentro o fuera de la zona de demolición”.

Ahora bien, ¿en qué consistió concretamente el proceso de demarcación, qué especificidad adquirió en la Villa 21-24 y qué oportunidades presentó en la disputa por la ampliación de derechos?

Del Informe de Veeduría emerge que no existían en el mapa utilizado referencias claras que permitieran inferir la base desde la cual se tomaron los 35 metros. De hecho, frente a las preguntas de la Asesoría sobre el criterio (“¿desde la margen del río o desde el talud del río?”, “¿se tomó en cuenta la margen ‘histórica’ del río, o la margen ‘actual’ con los terrenos que se ganaron al río, o la margen prevista para el río una vez efectuada su limpieza?”), los funcionarios del IVC respondieron que “se trataba de una ‘demarcación estimada’”, que finalmente tenía que ser definida por la Subsecretaría de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano, como órgano administrativo competente en la materia.

Durante el proceso de demarcación, se planteó al IVC que las viviendas ubicadas allí, que serían demolidas, se encontraban sobre tierra que no era apta para construir, por lo que luego, para efectivamente trazar el CDS, iban a requerir ampliar la zona de demolición. Con ese argumento, e incorporando una particularidad material del territorio, se logró “correr” la línea de demolición, censando más allá de los 35 metros.

Al cuestionamiento sobre la factibilidad constructiva en suelo de relleno, se añadieron otros argumentos que, a la vez que desnudaban las concepciones modélicas y escénicas del territorio por parte del IVC, permitían la incorporación de más familias:

Al momento de efectuar la delimitación en el plano, no se tuvo en cuenta si dicha marca atravesaba alguna vivienda, como tampoco que las viviendas no conforman en la Villa 21-24 –y menos en el camino de sirga– manzanas

---

<sup>15</sup> Nos parece particularmente interesante la elección del verbo “ver”, en cuanto es una referencia que se repite en las narrativas de los distintos actores sobre los que reparamos en esta investigación. Los actores la “ven”, es decir, captan esta grieta, esa ventana de oportunidad, esa fisura sobre la que operar y torcer el rumbo, reorientar la política.

tradicionales, más aún cuando en algunas zonas se delimitan a partir de reducidos pasillos (MTP, 2011: 5)

La sinuosidad del terreno, caracterizada por la presencia del meandro que se configura a esa altura del Riachuelo, y la morfología del barrio, alejada de la clásica distribución de cuadrícula, permitieron que se incorporaran las viviendas que quedaban afectadas parcialmente por la línea. Como queda en evidencia en el siguiente testimonio, en el marco de una “negociación” se logró incorporar la demanda de los actores y concretamente se censó por fuera de los 35 metros:

Un subhito es que primero se censó la sirga y en una negociación entre Moreno [el asesor tutelar] y Omar Abud [entonces presidente del IVC] hubo un segundo censo que extendió las familias relevadas más allá de los treinta y cinco metros [...] Fue un gran antecedente para todos los territorios de la causa porque *empezó a posicionarse un poco más la situación de riesgo ambiental de las familias, más allá si estaban ocupando o no el camino de sirga [...] sirvió en esta disputa que hay entre si libero camino o garantizo mejores condiciones habitacionales ambientales* (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro)

La confección de un plano a partir de una foto extraída de Google Earth, la falta de criterios técnicos (por ejemplo, agrimensores), las características particulares del terreno, pero fundamentalmente las resistencias y demandas desplegadas por los vecinos y las vecinas y los organismos defensores permitieron el concreto corrimiento de la línea de demarcación más allá de los 35 metros. El cuestionamiento a la legitimidad argumentativa del juzgado y el Poder Ejecutivo (por ejemplo, a partir de las preguntas en torno a la existencia de riesgo ambiental más allá del metro 35) habilitó progresivamente otros corrimientos respecto de la nominación de los problemas. Estas resistencias instalaron con fuerza el debate siempre latente sobre las demandas habitacionales asociadas a la urbanización y el acceso a la vivienda digna, buscando ampliar la interpretación de lo ambiental, a la vez que significaron un puntapié que permitiría luego traspasar la escala de la Villa 21-24, para ser retomado como argumento en otros barrios de la cuenca, afectados por la liberación de la traza.

### ***Las mesas de trabajo: nuevos dispositivos para gestionar la participación***

*Subyace en la resolución mencionada, como en gran parte de la causa, una representación de los afectados en un rol pasivo, dependiente del paternalismo judicial y administrativo, entendiendo como contracara que su actuación activa lejos de ayudar a la ejecución de la causa se constituye en un obstáculo.*

Chellillo et al. (2014b), en *La causa “Mendoza”: la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*

La participación, representación y capacidad de agencia por parte de los actores afectados ha sido un campo de disputa. A la conformación del CDD y su consideración activa en la causa, le siguió la cuestión por la apertura de un espacio mutuamente reconocido como de interlocución entre los y las habitantes del CDS y la unidad ejecutora de las relocalizaciones. Como señala Scharager (2019), hasta ahora, el proceso se desarrollaba entre escritos judiciales presentados por los defensores, convocatoria a audiencias y reuniones en pasillos de organismos públicos. En junio de 2011, luego de la presión de los actores afectados por la causa a raíz de las múltiples inquietudes y reclamos que se presentaban con el devenir del proceso (tras la demarcación) se llevó a cabo la primera mesa de trabajo. La Villa 21-24 resultó pionera en estas conquistas. Exploraremos el significado atribuido a este espacio y las demandas que allí surgieron. El enfoque no busca evaluar su grado de institucionalidad ni abordar la dicotomía formalidad e informalidad. Más bien, la pregunta se centra en el sentido dado a la institucionalización de las mesas y en lo que estas revelan sobre las limitaciones de los mecanismos tradicionales del Estado para regular problemas sociales, especialmente en el contexto de políticas públicas que consideran el territorio como objeto de transformación.

Inicialmente, la disputa se enfocó en consolidar un espacio de interlocución mutuamente reconocido. Una vez que este se materializó, y las mesas fueron judicialmente reconocidas como espacios participativos y vinculantes, surgieron tensiones en torno a su forma, competencias, atribuciones y alcance. En 2012, el IVC formalizó, mediante un acta de directorio, el “Protocolo para la creación y el funcionamiento de las mesas de trabajo para la relocalización de villas y asentamientos precarios de la Cuenca Matanza-Riachuelo”. Este protocolo establecía funciones, participantes y alcances de las mesas sin previa consulta a los involucrados y las involucradas y, alineándose con prácticas del Poder Judicial, excluía a las organizaciones que hasta entonces habían representado y

organizado a las personas afectadas, limitando el espacio a un rol meramente informativo.

Finalmente, el juez no homologó el protocolo y las mesas fueron el espacio por excelencia en el que plasmar los nuevos problemas que planteaba la territorialización de la orden de liberación del CDS en la Villa 21-24. Los más relevantes, de cara al avance del proceso de los desplazamientos, resultaban los criterios de prioridad para las relocalizaciones y el orden en el que se llevarían a cabo las mudanzas, la situación de las familias no censadas, la localización de los nuevos Conjuntos habitacionales a los que las familias venían siendo relocalizadas, las metodologías constructivas y las tipologías de las viviendas adjudicadas.<sup>16</sup>

Las mesas de trabajo también son el seno donde se cristalizan los acuerdos entre afectados y la autoridad pública responsable de llevar adelante las relocalizaciones. Estos espacios de discusión son claves para el reconocimiento de derechos vinculados a las condiciones de vida actuales y futuras de los habitantes. Sin embargo, muchas de las veces, la autoridad local con tal de conseguir el consentimiento de los afectados se compromete expresamente en estos espacios y, posteriormente no honra dichos compromisos (Chellillo *et al.*, 2014b: 52).

---

<sup>16</sup> Existen múltiples escritos sobre las falencias del proceso de relocalizaciones. La *Revista de la defensoría*, en su número “La causa Mendoza: la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas”, hace referencia, entre otras, al acceso a la información y las formas de participación de las personas afectadas, las garantías de las familias relocalizadas (opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños y niñas, escuelas y otros servicios sociales). Con respecto a las metodologías constructivas y las tipologías de viviendas afectadas, se alude, por un lado, a que las condiciones edilicias eran precarias, a tal punto que se derrumbaron cielorrasos, filtraba agua por las aberturas y los techos, colapsaban desagües cloacales o las viviendas carecían de agua durante semanas, debido a las fallas de planificación en el tendido de servicios y en la ejecución de las obras. Por el otro, el diseño de los conjuntos habitacionales no respondía a las necesidades y prácticas cotidianas de las familias relocalizadas: contaban con escaso espacio verde para el esparcimiento, no había locaciones específicas para usos comunitarios y tampoco espacios destinados a continuar con actividades comerciales o productivas que las familias desarrollaban en la villa o asentamiento de origen. Por esta razón, la continuidad de las actividades de subsistencia se volvió un foco de conflicto en las nuevas viviendas, sobre todo en casos de familias cartoneras, que terminaron por ocupar espacios comunes para realizar su acopio, debido a que los conjuntos habitacionales no contaban con un espacio específico para estos usos, como sí solían existir en las villas de origen.

Las mesas representaban un espacio de interacción imprescindible tanto para las autoridades, que buscaban cumplir con sus objetivos de relocalización, como para las personas afectadas, que necesitaban expresar y defender su postura. En esa interacción se evidenciaban las tensiones del proceso y se destacaba la dificultad de conciliar la garantía de derechos con cumplimiento inmediato de objetivos. Este intercambio no se limitaba a la comunicación verbal, implicaba un registro formal a través de actas. En una entrevista que realizamos a una de las trabajadoras territoriales del IVC, ella comentaba que era recurrente que en las mesas se levantaran las manos y tanto vecinos y vecinas como miembros de la defensa, gritaran “¡Que conste en actas!”:

Las actas son las primeras cartas de triunfo de la organización barrial allí quedan plasmadas no sólo las posiciones de los vecinos con sus nombres, sino también los compromisos asumidos por la autoridad local y ACUMAR, vinculados a los problemas de fondo, así como también los relativos a los puntos pendientes para la próxima mesa de trabajo (Chellillo *et al.*, 2014b: 52).

Como veremos más adelante, dejar constancia en actas (como práctica para poner en diálogo las demandas territorializadas con los registros formales del proceso) resultó también una herramienta para las trabajadoras territoriales del organismo. A la vez, consideramos que expresa la porosidad de las fronteras.

Ahora bien, el desarrollo de las mesas tuvo sus idas y vueltas. Su periodicidad y frecuencia fue variando de acuerdo con el pulso del conflicto. Cuando el consenso, el acuerdo y el diálogo no eran factibles; cuando el avance en el cumplimiento de los objetivos judiciales por parte del IVC era contrario a las necesidades y demandas barriales y las mesas no parecían encauzar dichos contrapuntos, se suspendían o postergaban.

Una de las trabajadoras del IVC recordaba concretamente una experiencia en la que no le permitían entrar al barrio:

El IVC ponía como excusa que en el centro del meandro no se podían hacer demoliciones porque no se podía ingresar por las vías, y que había que evaluar la calidad de las viviendas, para ver si se podía demoler a un sector, sin afectar las viviendas aledañas [...] y nos mandamos al barrio como confiando que estaba más concretada la idea con los delegados, y los delegados nos encontraron y dijeron “¿Qué hacen acá?” [...] y ahí se armó conflicto. Les dijimos: “No, si no hay un acuerdo nos vamos del barrio”. Nos putearon bastante, entendiendo que éramos trabajadoras territoriales [...] y no querían saber nada con la presencia porque ellos

todavía tenían que llegar a un par de acuerdos más (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC).

Particularmente, hacia fines de 2012, la intención del organismo era comenzar las mudanzas por uno de los extremos (barrio San Blas) que le permitía continuar con el trazado que conectaba con los otros barrios donde ya se había parquizado. Sin embargo, el CDD y los organismos defensores consideraban que las mudanzas debían comenzarse por el centro del meandro por tratarse de la zona de mayor precariedad habitacional. Resulta interesante observar las prioridades establecidas de acuerdo con la posición y escala de actuación de cada actor (Offner, 2006). El IVC analizaba y tomaba definiciones en función de la escala de la CABA (es decir, observando el borde del río por segmentos desde la desembocadura hasta el límite con provincia de Buenos Aires); mientras que los vecinos y las vecinas y organizaciones, en lo que podríamos referir como “escala barrial”, reclamaban procedimientos y abordajes que atendieran a las singularidades y realidades de las familias. El criterio logístico asumido por el IVC quedó en evidencia en la imagen publicada en su página web (imagen 6).

**Imagen 6. Delimitación del camino de sirga en el barrio de Barracas.**



Fuente: IVC (<https://buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/integracion-de-los-barrios/camino-de-sirga>).

Tras la resolución de la pulseada de la relocalización de los “prioritarios” en favor de la demanda barrial, otro de los temas que cobró centralidad en las



mesas fue la ubicación de los predios y el reclamo por el perímetro. La falta de avances por parte del IVC en la compra de terrenos cercanos a la villa, pese a los relevamientos presentados por el CDD, llevó el conflicto a un punto muy álgido, por el que quedaron suspendidas las mesas de trabajo:

*En algún momento, yo creo que el territorio estaba cerrado, en el sentido de que como no había unos acuerdos básicos [...] hay una cuestión material y físico (sic) que es esto: como no había unas mínimas garantías que el IVC no definía con el Cuerpo de Delegados, o sea los delegados no acompañaban el abordaje territorial. Y eso implicaba que nadie del IVC pusiera su cuerpo en la sirga. Entonces, ahí había un territorio cerrado... cerrado simbólicamente [...] la regla del juego era, hasta que no se generen estos acuerdos, los trabajadores del IVC no van a estar haciendo trabajo territorial para organizar relocalizaciones<sup>17</sup> (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).*

El territorio –barrio como lugar de vida, pero, a su vez, escenario de intervención del IVC– era la herramienta de negociación del CDD. El acceso o no del equipo territorial de la UPE para avanzar con las tareas que permitieran ejecutar las relocalizaciones era la carta en juego para elevar los pisos, las garantías del proceso. Acordar, negociar, concertar formaban parte de las reglas del juego. Cuando estos ensayos alcanzaban sus límites, el conflicto se desplegaba en términos de correlación de fuerzas y la respuesta recurrente era el bloqueo o la suspensión. Así lo demuestra la imagen 7, en la cual las familias afectadas –que se identificaban con el territorio al punto de asumir su nombre– manifestaban su rechazo y negativa a relocalizarse-moverse. Asimismo, otra estrategia fue la de trasladar el conflicto a otras arenas, a partir del despliegue de movilizaciones o la presentación de proyectos de ley.

---

<sup>17</sup> Volveremos en el próximo capítulo sobre la referencia que realiza Luciana respecto de las reglas del juego.

**Imagen 7. Movilización de las familias afectadas por la liberación del camino de sirga en la Villa 21-24.**



Fuente: Imagen extraída del video de TELAM (<https://www.youtube.com/watch?v=Tpd4kf98Zss>).

### **La complejización tras la demarcación: nuevos actores, instrumentos y representaciones dentro y fuera de los 35 metros**

La territorialización de la manda significó la incorporación de nuevos actores. Las particularidades de la Villa 21-24 (antigüedad, cantidad de personas afectadas, densidad organizativa y capacidad de resistencia, una historia errática de políticas habitacionales inconclusas y ciertas características del terreno) permitieron el posicionamiento de demandas que venían configurándose, pero no se cristalizaban en definiciones.

Este entramado de actores, el bloqueo y las acciones de contralor cuestionaron las formas y abordajes desplegados por el IVC, y eso reorientó el devenir de la política de relocalizaciones, tanto en lo específico de la villa como en la escala de la cuenca.

El proceso de demarcación y la forma en que el IVC se aproximó al barrio generó un cuestionamiento a los modos de accionar del Estado y los métodos tradicionales de regulación de los problemas sociales, que reactualizaron las demandas por participación, representación y acceso a la información. Esto desencadenó un proceso de agremiación y organización entre distintos actores, que terminó de consolidarse con el proceso eleccionario y la conformación del CDD (reconocido como órgano de representación), y también con la presión por la conformación de las mesas de trabajo (como espacio de interlocución). Como hemos mencionado, la Villa 21-24 fue pionera en estas conquistas, pero esto, luego, empezó a regir –en principio en la CABA y luego en toda la cuenca– para todos los barrios en los que se debían ejecutar relocalizaciones. Las mesas se convirtieron en un espacio para la incorporación de nuevas demandas. La participación de la trama actoral territorial puso en tensión las prácticas del ejecutivo local, su accionar de acuerdo con la priorización en “el cumplimiento de plazos”, por encima de la calidad de los abordajes. Tanto en el proceso de demarcación como en el desarrollo de las mesas de trabajo se retomó la multidimensionalidad del problema del saneamiento del Riachuelo. Esto se expresó en la demanda para frenar los desalojos y garantizar la solución habitacional digna y definitiva. También se manifestó en el posicionamiento de la situación de riesgo habitacional ambiental y su traducción en los casos prioritarios que requerían un abordaje especial y urgente, y, a su vez, en el planteo de urbanizar la Villa 21-24, más allá de las relocalizaciones de la sirga. Tanto la Fundación TEMAS, como la DGC y la Asesoría Tutelar, retomando la centralidad de la demanda ambiental, “metieron la cuchara” y apuntaron sistemáticamente a referenciar la multiplicidad de derechos vulnerados de las personas que radican en la vera del Riachuelo:

Entiendo que el problema más preocupante en la zona es la clara violación al derecho de salud de la población, y especialmente de mis representados/as. Ello, destacando que no solamente aparece como causa de vulneración de derechos, el perjuicio al medioambiente generado por la contaminación del Riachuelo, sino fundamentalmente la pobreza estructural derivada de una inequitativa distribución de la riqueza en la Ciudad, y de la omisión del Estado en brindar servicios básicos para una población a la que en términos reales ha abandonado durante décadas (MTP, 2011: 72).

Además, se evidencia una disputa sobre las formas de comprender el territorio. En el marco del proceso de demarcación, el asesor tutelar señaló su preocupación por la falta de un informe definitivo, puesto que esto generaba incertidumbre

en las familias, que no podrían saber si sus viviendas estarían o no afectadas. En oposición a un IVC ejecutor, con una representación escénica del territorio, que planificaba sus intervenciones a partir de un plano de Google Earth, la demanda de contemplar las expectativas, las incertidumbres, los lazos y el tejido propio de la vida cotidiana contraponen una lectura de un territorio humanizado-habitado.

Finalmente, al igual que el PISA, el proceso de demarcación y el censo, complejizaron la lectura del territorio, las categorías y los criterios construidos para la política de relocalización. El censo relevó solo viviendas, lo que trajo como problema emergente que no se incluyeron construcciones destinadas a uso comercial (almacenes, quioscos, etcétera), ni los múltiples usos que las familias realizaban de sus viviendas (por ejemplo: los espacios destinados al acopio de cartones y otros elementos). Este aspecto fue otro foco de conflicto, tanto en el momento previo a las mudanzas y relocalizaciones como para el realojamiento en los conjuntos habitacionales y el impacto en la economía de las familias. A su vez, la ampliación de la línea de demarcación introdujo el problema del déficit de viviendas (posteriormente agravado por el paso del tiempo y los desgloses),<sup>18</sup> puesto que significó la incorporación de más beneficiarios al programa. Por último, si inicialmente el plano no reflejaba la configuración actual del territorio, al concluirse el proceso de demarcación y el censo poblacional, el IVC disponía de cuantiosa información.

Por un lado, estaba en condiciones de caracterizar sociodemográficamente a quienes habitaban en la sirga. Por el otro, disponía de imágenes, planos y relevamientos que rompían con la lectura homogénea del CDS. A la clasificación de los tramos conforme al grado de conflictividad y viabilidad de liberación de la sirga, se superpusieron otras clasificaciones. La demarcación en la 21-24 culminó con una nueva zonificación, el reconocimiento de los distintos grados de consolidación de cada sector y la diferenciación en su interior de grados de vulnerabilidad, que luego tuvo su incidencia en el momento de pensar los criterios de adjudicación de las viviendas y el orden en la ejecución de las relocalizaciones:

---

<sup>18</sup> Esto significaba reconocer los nuevos grupos familiares debido a que alguien censado como hijo o hija conformaba un nuevo núcleo familiar ya que había tenido un hijo o una hija. De esta manera, se procedía a la entrega de la cantidad de departamentos necesaria según la cantidad de grupos familiares al momento de la relocalización, cumpliendo con la normativa vigente que indica un máximo de dos personas por habitación.

Claramente los sectores que fueran demarcados e identificados como “F”, “G” y “H” son los sectores más deteriorados del camino de sirga –junto con la zona lindante a la vía del sector “E”–, en términos edilicios y de vulnerabilidad social, en los que el personal de la Asesoría Tutelar detectó casos particulares de alta vulnerabilidad.<sup>19</sup> Las condiciones de habitabilidad son extremadamente precarias, en algunos casos con basurales a cielo abierto y zanjones con aguas servidas, lo cual evidentemente significa un patente riesgo para la salubridad de todas las personas [...] merecen una especial mirada del sector y una urgente respuesta para las familias que habitan dichas zonas, ya que como ha mencionado el señor Juez Federal de Quilmes –en su resolución del fallo 22 de febrero de 2011–, dada las particulares características de los habitantes alojados en la “sirga” existe un “vértice social” en esta problemática que merece ser tenido en cuenta (MTP, 2011: 7).

Es llamativo este último pasaje, en la medida en que hay una reapropiación de lo dicho por el juez y una traducción en clave de posicionar lo que luego fue conocido como “los casos prioritarios” que deben ser relocalizados.

Las estrategias de la trama actoral territorial, no se limitaron a una única vía. Como afirma la Defensoría, se trataba de una “batalla en todas las canchas”. La política de relocalizaciones se desarrollaba en un escenario turbulento (Thoenig, 1997). Torcer el proceso implicaba un degradé de opciones que iba desde posicionar en las mesas de trabajo, dejar constancia en actas, presentar escritos judiciales, convocar a la Legislatura, incorporar a otros actores (para realizar veedurías del proceso) hasta bloquear el acceso al barrio y movilizar con el propósito de visibilizar el conflicto, más allá de los directamente afectados.

Como veremos en el próximo capítulo, el 2013 fue un punto de inflexión. La situación de empate requería ser revertida por parte del Poder Ejecutivo. La suspensión de los espacios de interlocución (las mesas de trabajo) y el bloqueo para el ingreso a la villa, en un contexto de cambio de gestión en el IVC y de finalización de las primeras viviendas para las familias de la Villa 21-24, exigían un cambio de estrategia. Y –¿por qué no?– una nueva ventana de oportunidad para cristalizar institucionalmente el conjunto de demandas que se venían planteando.

---

<sup>19</sup> Todos los casos que fueran detectados como de alta vulnerabilidad de derechos económicos y sociales, recibirán el tratamiento particular que corresponda a través de la actuación extrajudicial y judicial del Ministerio Público Tutelar, para el adecuado abordaje y restablecimiento de los derechos vulnerados.

## Capítulo 4

### Abrir el Estado

#### Suturar el desencuentro, institucionalizar la trama

¿Qué otra institucionalidad requieren las políticas territoriales? ¿Qué rol juegan, en este sentido, los equipos territoriales? En este capítulo nos detendremos en la trama institucional. Nuestro objetivo es dar cuenta de su complejización en relación con los actores considerados en la ejecución y el acompañamiento del proceso de relocalizaciones desde las unidades burocráticas, los dispositivos institucionales y procedimientos que se fueron construyendo para gestionar los desplazamientos y las representaciones del territorio en cuestión.

Para ello, el primer apartado hace referencia a determinados cambios, tanto en el Poder Judicial como en el Ejecutivo local que, entre fines de 2012 y principios de 2013, alteraron la “correlación de fuerza” al habilitar la incorporación de demandas, a la vez que reorientaron las estrategias e interacciones entre los distintos actores involucrados en la territorialización de la liberación del CDS en la Villa 21-24. El segundo apartado aborda en profundidad la trama burocrática, las representaciones y prácticas de dichas unidades, para indagar en las fisuras y múltiples caras del IVC. El tercer apartado, reflexiona sobre las prácticas informales, “las trampas” a las que refieren las trabajadoras territoriales y la institucionalización de dispositivos y herramientas, a la luz de las nociones de márgenes y porosidad. El cuarto apartado se centra en el estudio del “Protocolo base para el diseño e implementación socialmente responsable de procesos de relocalización involuntaria de población”, como dispositivo institucional del proceso de territorialización. Se profundiza en las ideas que allí se presentan, con en análisis, a partir de los conceptos de *maduración* y

*complejización*, de qué aspectos del proceso de territorialización condensa e incorpora. Nos interesa poner en diálogo los procesos de institucionalización y territorialización, la interacción entre los múltiples registros por los que circulan los problemas, y reflejar la porosidad de esas fronteras, la importación y exportación de discursos, estrategias y representaciones.

## **Cambios de funcionarios, virajes de estrategia: la cabida de los tiempos sociales**

Entre 2012 y 2013, se produjeron dos acontecimientos que significaron un punto de inflexión en el devenir del proceso de relocalizaciones.

En agosto de 2012, la CSJN inició un proceso de investigación hacia el juez Luis Armella, luego de algunos hechos vinculados a la corrupción en la adjudicación de obras para la construcción del CDS a empresas familiares. En noviembre de 2012, se definió la remoción del juez del seguimiento de la implementación de la manda y se nombró en su reemplazo al juez federal Jorge Rodríguez. Como ya hemos mencionado, la impronta ambiental y judicial, el uso indistinto de términos como *erradicación*, *remoción*, *desalojo* y *reubicación*, a lo que se sumó la ausencia de marcos generales de referencia –en tanto, desde el Poder Judicial, no se establecieron reglas o pautas básicas para la ejecución de los desplazamientos– habilitaron amplios márgenes de interpretación y acción por parte del Ejecutivo local para llevar a cabo los primeros desplazamientos de las familias radicadas en el CDS. Por otro lado, las intimaciones a los funcionarios por incumplimiento de plazo y las autorizaciones al uso del poder de policía del GCBA para evitar la conformación de nuevos asentamientos fueron otras de las medidas dictadas por el juzgado en el marco de la ejecución de la sentencia. Progresivamente, estas disposiciones imprimieron a la gestión de los desplazamientos la priorización de los plazos de ejecución y cumplimiento de la manda, antes que el abordaje singular, específico y consensuado con la comunidad afectada (aspectos que reconoceremos, a lo largo de este capítulo, como parte de la gestión de “los tiempos sociales”).

El juez Rodríguez mostró mayor permeabilidad a los reclamos que se le presentaron en materia de protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los afectados por la sentencia. El cambio es señalado por una de las trabajadoras territoriales del IVC, que alude a la flexibilidad o incluso la permisividad (“darle más cabida”) del juzgado, en tanto se justifique que la

unidad ejecutora estaba llevando adelante *un proceso social* (cuestión sobre la que indagaremos más adelante, de la mano del abordaje del protocolo):

El juez Rodríguez, que, respecto del anterior juez, es más flexible o más propositivo o le da más cabida a lo que proponga la unidad ejecutora. El anterior juez era mucho más autoritario, sacaba resoluciones y “esto lo tenés que cumplir y en tanto tiempo” y no eran tiempos sociales, obviamente. Así que, en ese sentido, justo se dio que es una causa judicial con todo lo que eso conlleva que tenés que cumplir con vencimientos, pero, a la vez, si no cumplías con esos vencimientos porque estaba justificado, porque estabas llevando adelante un proceso social, lo comprendían. (entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC).

La remoción del juez Armella, las acciones desarrolladas por los actores afectados (ya explicadas en el capítulo anterior) y la asignación del juez Rodríguez fueron hechos que habilitaron “el cambio de *la estrategia de abordaje del hábitat, de los asuntos habitacionales en la cuenca*” (entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro). Este viraje fue paulatino y con algunas marchas y contramarchas, puesto que persistieron ciertas prácticas de homologación entre erradicación y relocalización en los enunciados de la CSJN. Asimismo, hubo una pérdida de dinamismo o cierta parálisis en la ejecución de las relocalizaciones en particular y del fallo de la Corte Suprema en general (Scharager, 2019). Sin embargo, nos interesa señalar cómo se incorpora de manera progresiva el registro de “otras temporalidades” que requieren ser contempladas, “otras dimensiones” del proceso que deben ser abordadas. Ahora bien, para efectivamente instalar la noción de relocalización como marco para abordar la gestión de los desplazamientos de las personas afectadas a la liberación del CDS debieron ocurrir otros dos acontecimientos: el cambio de gestión y la reconfiguración interna de la UPE.

Hacia fines de 2012, las mesas de trabajo de la Villa 21-24 se encontraban suspendidas. Sin embargo, para el Poder Ejecutivo de la CABA era menester revertir la situación, ya que estaban próximas a ser finalizadas un número de viviendas nuevas cuyos destinatarios –tras un acuerdo con el juzgado– debían ser familias de la Villa 21-24. Además, esta situación representaba el riesgo de que fueran ocupadas, debido al antecedente de ocupación de las viviendas de Flores ocurrido en 2011.<sup>1</sup> A la vez, entre enero y junio de 2013, se sucedieron movilizaciones llevadas a cabo por vecinos y vecinas, delegados y delegadas y

<sup>1</sup> Nos hemos referido a este acontecimiento en el capítulo 2.



organismos que estaban participando de las mesas, con el objetivo de visibilizar las principales demandas y los puntos de desencuentro y discordancia con el Ejecutivo local, fundamentalmente respecto de la localización de los predios a los que se proponía la relocalización de las familias.<sup>2</sup>

En este marco, se produjo el recambio de la gestión del IVC. En el nivel de autoridades del organismo, se le puso fin a la gestión de Omar Abud y asumió como presidente Emilio Basavilbaso, y como director, Iván Kerr. Respecto de la UPE, el entonces coordinador Emir Norte fue reemplazado por Max Von Der Hyde. “[Los funcionarios políticos entrantes al IVC] estaban más temerosos con las relocalizaciones, estaban preocupados por la liberación del camino de sirga” (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC).

El recambio de gestión implicó priorizar la celeridad en las relocalizaciones para dar cumplimiento a los requerimientos del juzgado, a la vez que la pronta demolición de las viviendas liberadas para evitar ocupaciones:

Yo creo que en ese momento [...] a nivel del IVC había que resolver el conflicto con la 21-24. Estaban en plena disputa porque el IVC proponía algunos terrenos que la 21-24 no estaba aceptando, y la idea era empezar a *darle una vuelta a ese proceso* (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

Se presentó como una prioridad destrabar la falta de diálogo en la Villa 21-24 y la imposibilidad de adentrarse en ella. El fracaso del modelo autoritario e impermeable al diálogo (Carman, 2015) y la necesidad de revertir esta situación en la Villa 21-24 permitió la conformación dentro de la UPE de un equipo social que pudiese “darle una vuelta” al proceso, repensando el modo en que se debían llevar a cabo las relocalizaciones, en pos de permitir avances en la liberación del CDS. Así lo señalaba, una de las trabajadoras sociales del IVC:

Magaldi, El Pueblito y Luján [...] que se venían relocalizando de muy mala manera. [...] no había equipo social hasta ese momento [...] el equipo que estaba antes era un equipo más operativo, o sea: iban, juntaban la documentación de las familias que se tenían que mudar, y había como una instancia política del coordinador y, después, un equipo muy operativo que juntaba documentación. Pero no había profesionales haciendo trabajo social en las relocalizaciones (entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC).

---

<sup>2</sup> Luego de este proceso, el IVC reanudó la participación de los organismos defensores, que habían sido “vedados” de las mesas de trabajo.

La presencia de un juez flexible en cuanto a la ejecución de los plazos —o más abierto a incorporar la complejidad del proceso en las decisiones—, la preocupación de la nueva gestión del IVC con respecto al cumplimiento en la efectiva liberación del CDS y las fallas o limitaciones que demostraba la experiencia de la gestión anterior, junto con la conformación de un equipo social, permitieron que se retomaran las discusiones sobre el modo en que se ejecutaban las relocalizaciones. Esto propició una mayor atención respecto a la construcción de consenso y la gestión de los tiempos sociales del proceso de relocalizaciones.

## Las múltiples caras del IVC

*P: ¿Cuáles consideras que eran los objetivos y principales lineamientos de la UPE?*

*R: ¿Institucionalmente o los nuestros? [Risas].  
Luciana, trabajadora territorial del IVC*

La repregunta de Luciana, que distingue, entre risas, los objetivos institucionales de los propios, nos parece sumamente interesante en la medida en que su imagen rompe con la comprensión del Estado como un ente monolítico y coherente (Oszlak y O'Donnell, 1995). En este apartado, proponemos desagregar el Estado y adentrarnos en el estudio de sus manifestaciones cotidianas. Nos situamos en sus pliegues, fisuras y quiebres para entender la multiplicidad de instituciones, agentes, narrativas y racionalidades que coexisten en él. En este caso, fundamentalmente basados en el análisis de las representaciones y prácticas de los distintos actores de la trama burocrática, que formaron parte del IVC entre 2013 y 2016 (Perelmiter, 2016; Arcidiácomo y Perelmiter, 2024). Para ello, examinaremos cómo se ampliaron los repertorios de la acción pública a partir de los actores involucrados en la implementación, en especial, las trabajadoras estatales que tenían contacto directo con la población y los funcionarios, y que no necesariamente coinciden con los valores, principios e intereses que orientan el programa en ejecución (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). La particularidad es que este encuentro burocrático (Goodsell, 1981) no ocurría detrás de un mostrador, sino en el territorio.

### ***Entre la fuerza y la concesión: los funcionarios y el arte de gobernar***

Si nos detenemos en las palabras de los actores que intervinieron en el proceso, podemos sostener que los funcionarios del organismo a cargo de la ejecución de las relocalizaciones compartían con el juez Armella una interpretación del territorio como escenario de implementación. El territorio, como objeto de diseño y planificación, era el espacio sobre el que se desarrollaban operaciones logísticas, en el que se debía ejecutar el cronograma derivado de la orden judicial para efectivizar una cantidad de mudanzas en la extensión de la cuenca dentro de la CABA. Las resistencias, críticas y exigencias al modo en que se llevaba a cabo esa orden se interpretaban como obstáculos. En ese sentido es que sostenemos que el territorio se presentaba a su vez como la espacialidad del conflicto y del caos:

Relocalizar familias de manera forzosa también se dio porque estaba en una causa judicial. “Las familias se tienen que ir porque lo ordena el juzgado y chau”. Como que se llegaba a esos puntos [...] “Es la justicia la que me ordena a mí [...] si fuera por el IVC no te relocalizaría, pero la justicia nos lo ordena” [...] como que ya se cerraba la posibilidad de discutir (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC).

La estrategia del pragmatismo desvinculante señalada por Luciana se combinaba, fundamentalmente, a partir del cambio de gestión en 2013 y frente al fracaso del modelo anterior, con acciones orientadas a la búsqueda de diálogo y la generación de consensos. Para los funcionarios del IVC, sortear obstáculos y cumplir con la manda suponía una pendulación entre el uso de fuerza y la apelación a la obligación externa de la manda judicial, hasta la incorporación e institucionalización de demandas territoriales en pos de gestionar los conflictos:

Para mí había una cosa medio tácita [...] Es preferible que el barrio esté organizado a que no lo esté. Incluso para la gestión [...] por algo tuvimos tanta cabida en esta gestión, sino no hubiese funcionado. Resolvíamos un montón de quilombos (entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC).

Como señala Daniela, las prácticas propuestas por este equipo fueron teniendo progresiva aceptación ya que permitían efectivizar las relocalizaciones en orden y paz social, lo que habilitaba a la gestión a mostrar resultados:

El trabajo que venimos haciendo tanto con ACUMAR como el resto de las organizaciones, tanto ya sea vecinos, delegados, ONGs que intervienen o con Defensoría, Asesoría, hacemos un trabajo articulado y en coordinación con todos para tratar de hacer el proceso *lo más armonioso posible, y que haya la menor cantidad de problemas o solucionarlos de antemano y que todos estemos en la misma línea* (el destacado en cursiva es nuestro).<sup>3</sup>

Una revisita al Facebook del IVC nos ha permitido identificar cómo, a medida que se sucedían las relocalizaciones, se incorporaban progresivamente argumentos que permitían mostrar un gobierno eficiente (puesto que ejecuta) y receptivo a las demandas (ya que habilita espacios participativos). Se presentaba como un gobierno lejano a aquel asociado a las primeras mudanzas violentas, compulsivas y poco respetuosas de los derechos humanos:

La Ciudad continúa relocalizando familias asentadas junto al Riachuelo [...] *un equipo multidisciplinario del IVC*, que incluyó asistentes sociales, psicólogos y el personal de campo que ha estado acompañando a las familias durante los últimos meses, efectivizó el traslado de 60 familias y la posterior demolición del sector del asentamiento ubicado sobre el meandro de Brian. *En el lugar, Basavilbaso destacó la importancia de contar con el consenso de las familias de la villa 21-24* para esta etapa del proceso, así como el entusiasmo de padres e hijos por la mudanza al nuevo barrio [...]. Los nuevos departamentos constan de 3 o 4 ambientes y su distribución buscó priorizar la ubicación de hogares multifamiliares en distintas unidades funcionales para su pleno desarrollo social. En un plan de inserción comunitaria al nuevo barrio, el IVC trabajó junto a las familias a través de distintos talleres grupales donde se brindó capacitación sobre características de las nuevas viviendas, utilización de los servicios básicos y ubicación de medios de transporte, escuelas y centros de salud de la zona (el destacado en cursiva es nuestro).<sup>4</sup>

Participación, consenso y lógica de equipo. Funcionarios cercanos que se hacen presentes en las demoliciones, en el barrio y en las entregas de las nuevas viviendas. Funcionarios que recuperan los testimonios de los vecinos y las vecinas y ponen en valor el trabajo interdisciplinario. Estas fueron algunas de las estrategias a las que se apeló para la autolegitimación a partir de la incorporación de nuevas formas de institucionalidad y herramientas de la concertación

<sup>3</sup> Max Von der Hyde, coordinador de la UPE ACUMAR. Video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Y4aAKbVo3DA>.

<sup>4</sup> Facebook IVC, diciembre 2015.

y la negociación (Oszlak, 2014; Lascoumes y Le Galès, 2014).<sup>5</sup> Sin embargo, cuando el trabajo del equipo territorial traspasaba los límites de lo concesionable, cuando la diversidad y multidisciplinariedad se salían de control, aparecían las restricciones concretas al accionar del equipo y las descalificaciones. Así lo explican las trabajadoras territoriales:

Para nuestros superiores, la presencia regular en el barrio, las instancias de consenso pre mudanza y el apoyo a la organización consorcial de los/as afectados/as supuso una sobreimplicación de nosotras [...] también nos acusaron de ser doble agente por nuestra colaboración con las defensorías y sostuvieron que filtrábamos información sensible para que estas últimas pudieran perfeccionar las estrategias de demanda. El núcleo duro de los funcionarios de ese instituto estimó que nosotras éramos zurdas, de armas tomar y estábamos siempre del lado del vecino [...]. Si bien nuestro accionar era justificado como un instrumento pacificador y nuestra *expertise* era capitalizada por nuestros jefes inmediatos para aportar informes consistentes a sus superiores, persistía una amenaza que eventualmente debía disciplinarse (Carman *et al.*, 2020).

Las acciones de control hacia el equipo y la manifestación de límites hacia las demandas territoriales se evidenciaban en el “vaciamiento de las mesas de trabajo” a partir de la dilatación en las respuestas, la ausencia física o la adjudicación de competencias a otros organismos.

### ***Los límites y la potencia de habitar los márgenes: las trabajadoras de trinchera***

Tal como afirma Luisina Perelmiter (2016), las decisiones de política pública deben ser traducidas cotidianamente en microdecisiones. Los agentes que ofician de traductores operativos de dichas políticas suelen contar con amplios márgenes de maniobra para rehacer su significado. Una comprensión del funcionamiento de las burocracias estatales implica considerar no solo las ideas, intereses o atributos de las elites de gobierno, sino también las relaciones en las que se modulan las prácticas de aquellos que, ubicados en sus niveles operativos, ponen a funcionar al Estado todos los días.

---

<sup>5</sup> La referencia al plan de inserción comunitaria al nuevo barrio permite evidenciar la estrategia discursiva de incorporar a la narrativa las acciones desplegadas para abordar el post relocalizaciones. Profundizaremos en este aspecto más adelante.

A lo largo de las entrevistas realizadas a las trabajadoras de la UPE, identificamos tres acepciones del *territorio*: como ‘trinchera política’, como ‘brújula’ y como ‘fuente de poder’. Lejos de una percepción como intervención y escenario de ejecución, el territorio se entendía, en términos generales, como espacio habitado y humanizado. A partir de ello, el ejercicio de sus profesiones y el despliegue de sus tareas cobraban también otro sentido, que tendría efectos en la planificación y ejecución de las relocalizaciones.

Con respecto al territorio entendido como trinchera política, esta concepción se refiere a la comprensión del trabajo territorial como potencia y oportunidad, puesto que les permitía construir “tramas” e interacciones orientadas a redireccionar el curso del proceso de relocalizaciones –“subir la vara”–, lo que alteró el reparto de lo sensible un poco más en favor de los afectados:

Nosotras *hicimos como una trama*... llamado por teléfono y “exigimos esto, exigimos lo otro” [...]. Informal. Decir: “bueno, muchachos [en referencia a los delegados y vecinos], organícense, hagan un temario” [...] las mesas de trabajo las organizamos previas con los vecinos, antes de las mesas de trabajo [...] hacíamos esto de... decirles, “che, en mesa de trabajo proponé este tema” o “empujá esto”, “esto no está saliendo”, “esto Max [el coordinador de la UPE] no lo quiere hacer” [...]. Y entonces, en la mesa de trabajo, [...] (un abogado de la Defensoría) “*casualmente*” ponía tales temas en la mesa (entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

El control directo de algunas rutinas y la discrecionalidad y autonomía relativa respecto de la autoridad organizativa (Lipsky, 1980; Perelmiter, 2016) permitían a las trabajadoras ampliar y poner en ejercicio los márgenes de maniobra, fundamentalmente, a partir del tejido de redes con otros actores cuyas relaciones construían en el marco de la gestión territorial. Así, en acciones comprendidas dentro de la informalidad (volveremos sobre esto luego) transmitían lo que pasaba en “la cocina” del Estado, estructuraban los principales conflictos, distribuían roles apuntando a la organización de los afectados y las afectadas para posicionar temas: “Después, bueno, viste, *es todo medio el circo* de las mesas de trabajo y demás, que *capaz uno se pone más de la vereda de enfrente, pero ya sabe también qué pedir*”<sup>6</sup> (entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

<sup>6</sup> Lo retomaremos en el próximo apartado.

De esta manera, el trabajo también consistía en construir un relato que luego “casualmente” sería interpretado en las mesas.<sup>7</sup> Las interacciones producidas en el marco de la territorialización supusieron –lejos de la improvisación a la que se suele hacer referencia– todo un repertorio de prácticas, acciones, ensayos que luego tenían su escenificación en los espacios reconocidos e investidos de formalidad.

En cuanto al territorio entendido como brújula, nos referimos a su interpretación como lugar de la planificación, como ejercicio de un pensar situado y en contexto, como una práctica que suponía contemplar su carácter habitado. Ello implicaba, por tanto, la construcción de dispositivos que habilitaran el ejercicio de participación de la comunidad. A su vez, el territorio-brújula era una herramienta a mano para no desorientarse, para ordenar decisiones, desatar las encerronas y contraponer posturas:

*Institucionalmente*, querían que el IVC pudiera empezar a trabajar en la sirga y empezar a concretar algunas mudanzas. Como que había sido el barrio más postergado en el marco de la causa y había que enfrentarlo, digamos [...], ese era como el *mandato institucional* [...]. *El nuestro*, bueno [...] que también éramos parte de la institución ¿no? [...]. Yo creo que *de toque vimos* que el objetivo era transformar la propuesta que se estaba haciendo en la 21-24 [...]. Había que cambiar la localización de los predios para construcción de vivienda (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

El territorio, como fuente de interpelación, funcionaba como elemento desinstitucionalizante<sup>8</sup> de sus cuerpos, en el sentido de recuperación de los elementos considerados por ellas como esenciales, independientemente del “mandato

---

<sup>7</sup> Esta trama, desde la óptica de los organismos de la defensa es recuperada en Scharager (2019), a partir del testimonio de uno de los abogados: «De acuerdo a (sic) Adrián –abogado de la Defensoría–, el vínculo permanente entre los actores implicados –desde los afectados hasta el IVC– es indispensable para lograr avances en reclamos puntuales. Pero inclusive destaca que esas relaciones son más bien alianzas transversales, que incluso atañen al propio organismo de vivienda: “fuimos construyendo redes con determinados actores muy subterráneos, segundas líneas, pero que conocemos, hablamos habitualmente, de un montón de cosas nos pasan información”. Y agrega: “cuando va a pasar algo les digo [al equipo territorial del IVC] ‘mirá, vamos a hacer quilombo con este tema de los servicios públicos’, y ellas entienden que tenemos razón y la van peleando desde adentro, pero también les sirve que nosotros peleemos desde afuera, porque la correlación de fuerzas internas es más débil [...] para ofrecer soluciones a esos quilombos”» (ibídem: 226).

<sup>8</sup> Volveremos más adelante sobre la idea de la desinstitucionalización y aquello que los actores “ven”.

institucional”, las propias dificultades, intereses y pujas que se desarrollaban en el interior del aparato estatal o de los intereses particulares o prioritarios de los distintos actores.

El territorio es el lugar de la trama, pero también el lugar para desentramar. Así lo explica Luciana mientras reflexiona sobre el contexto en el que se dio la última mudanza que se llevó a cabo en el cierre de gestión de 2015 al conjunto urbano Padre Mugica:<sup>9</sup>

Fue tema de equipo y de problematizarlo mucho [...] Entonces empezamos a jugar a ir cambiados los equipos, nosotras ir a la 21-24 y las chicas ir a Padre Mugica [...] a ver qué nos pasaba [hace referencia a la división interna del equipo entre quienes acompañaban la previa de las relocalizaciones y quienes el post en los Conjuntos]; *cómo nos interpelaba el territorio. Y a partir de eso, como que tomamos decisiones de planes de acción para la previa que tenían que ver con ser, o sea, generar mucho la concientización a los vecinos de dónde se iban a mudar* (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

El territorio –como una suerte de agencia– funcionaba como insumo para pensar cómo mitigar los riesgos de un proceso de relocalización involuntaria a viviendas con grandes falencias y localizadas en zonas de la ciudad con un fuerte déficit en servicios públicos. El territorio era el lugar para la planificación, para el reajuste y para la readaptación. La práctica de “poner el cuerpo en la sirga” permitía captar y decodificar sentidos, que desde la oficina o la superestructura no eran aprehensibles. Estar ahí habilitaba que ocurrieran otras cosas.

El registro del territorio como fuente de poder hace referencia a la posibilidad de las trabajadoras territoriales de autolegitimarse en relación con los funcionarios y con las personas afectadas. En cuanto a los funcionarios, como expresa Romina, se vincula con el poder que les otorgaba detentar el monopolio del “termómetro barrial” y su potestad como traductoras del grado de conflictividad:

Y también los únicos que teníamos *pisada territorial constante y permanente* éramos nosotras [...], en definitiva, ser la pata territorial era ser la pata que podía contar la temperatura del barrio. A nadie le conviene tener un barrio prendido fuego. A nadie. Eso sí era algo en lo que todos coincidíamos, seas del ministerio que seas [risas]. Pero bueno, cuando nosotras decimos “Mirá,

<sup>9</sup> En este marco hace referencia a las problemáticas habitacionales que presentaban las viviendas en el conjunto urbano y las dificultades que afrontaban las familias ya relocalizadas allí.



los delegados de la 21-24 están de culo” (entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

La “pisada territorial constante y permanente” que refiere Romina les permitía arrojar alertas, reforzar inconsistencias en los planteos de “la gestión”, transmitir qué propuestas generaban resistencias; a la vez que anticipar qué alternativas requerían ser previstas.

En cuanto a la legitimidad de cara a los vecinos, así reflexiona una de las trabajadoras, haciendo énfasis en la construcción de confianza, el despliegue de acciones favorables a sus demandas y la transmisión de información:

Una vez que nosotras, después de un tiempo, [...] *logramos dar ese salto y que el vecino reconozca que estábamos ahí para acompañar* y fortalecer y no para obligarlos a nada, la relación fue muy distinta. Muy distinta. De hecho, cuando cambió la gestión, los vecinos de casi todos los barrios fueron a pedir que no nos vayamos [...] Yo creo que entendieron que *éramos más aliadas* [...] sobre todo cuando salió el protocolo de relocalizaciones [...] eso fue fuerte para mí con los vecinos. Demostrarles lo que habíamos hecho, y que *estábamos dejando ese instrumento* para que ellos lo utilicen (entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).<sup>10</sup>

Nos interesa señalar que esta posición de proximidad que se expresa, por momentos, como fuente de poder también evidenciaba las limitaciones y exponía a las trabajadoras a múltiples incomodidades independientemente de la creatividad o las estrategias construidas:

Nosotras intentamos construir una metodología que pudiera contemplar tanto necesidades individuales como colectivas. Porque también, había cosas muy difíciles de revertir, por ejemplo, la decisión judicial de relocalizar. Pero nosotras diseñamos estrategias. Por ejemplo, las de cambios internos que pudieran favorecer a aquellas familias que si tuvieran una necesidad o

---

<sup>10</sup> Retomaremos más adelante la noción de *aliadas* y la idea de “dejar un instrumento”. Nos resulta interesante para futuras investigaciones analizar la relación entre la construcción de confianza y la desinstitucionalización por parte de los vecinos y las vecinas y por parte de las trabajadoras. Por ejemplo, Luciana, trabajadora territorial del IVC, afirma: “La confianza se genera cuando el equipo territorial no es tan visto como IVC, se empiezan a generar ciertas distinciones, que ya nos permitió incidir y que nos llegarán demandas de modo tan directo”. Nos preguntamos, ¿por qué cuando el Estado no es tan visto como Estado se genera confianza? ¿Será acaso una forma más de la expresión de la crisis de legitimidad de los mecanismos tradicionales de regulación de los conflictos y resolución de problemas?

que si tuvieran el deseo de mudarse, pero a la vez respetar a aquellas que quisieran quedarse (entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC).

Como evidencia el testimonio de Romina, sus tareas siempre continuaron enmarcadas en una estructura institucional que puso un límite específico a sus posibilidades de actuar. El programa no dejaba de tener la impronta propia de la perspectiva de los funcionarios y del poder político a cargo, además de responder a los lineamientos trazados desde el Poder Judicial:

Mucha reflexión al interior del equipo, muchas horas de discusión entre nosotras. Nos encontrábamos con límites éticos fuertes. Para nosotras fue traumática [...] “Bueno hay que mudar, pero hay que mudar en estas condiciones, a este conjunto habitacional que ya está en riesgo absoluto” [...] y así y todo, teníamos que mudar. Estaba esa obligación. Y ahí, sí empieza a pesar la obligación judicial en una gestión que estaba terminando y que necesitaba mostrar resultados y que en definitiva las viviendas se estaban terminando (entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC).

Cabe mencionar que las limitaciones no aparecen solo vinculadas a la posición, por no ser funcionarias o la impronta judicial, sino también a las relaciones intraburocráticas y las tensiones entre “la planta” –áreas formales– y la UPE –área *ad hoc*–. Como refiere Daniela, se encontraron con “un montón de techos”, de lo contrario hubiesen reconfigurado más aspectos de la política, pero ello “generó muchas rispideces yo creo con la gente de planta y también nos limitó mucho porque [...] después todas esas trampas, esos avances que habíamos generado, se encontraban con un tope cuando no tenían cabida en la institución”.

## **“Hacer trampa”: la gestión de y en los márgenes y el rol de los equipos territoriales**

Quisiéramos reflexionar sobre las prácticas informales, “las trampas” y la institucionalización a la luz de las nociones de márgenes y porosidad. Luciana alude al tema del siguiente modo: “Pero bueno, eso [...] trazando una relación informal para que todo lo que se formalizara, fuera un poco más en favor de la población” (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC).

Según Lipsky (1980), las decisiones de los burócratas en el nivel de calle, las rutinas que establecen y los dispositivos que inventan para lidiar con incertidumbres y presiones laborales, efectivamente se convierten en las po-

líticas públicas que llevan adelante. La gestión desde y en los márgenes de las trabajadoras territoriales –además de una amplia creación de instrumentos–, implicaba ese ejercicio de ir desplegando estrategias que oscilaban entre la omisión y lo explícito, entre los grises interpretativos y lo reglado en los espacios de trabajo, entre los vacíos legales y lo institucionalizado. Como sostiene Romina a continuación, la tarea consistía en ir identificando qué era necesario dejar por escrito y, por tanto, “que conste en actas”, para luego ser reutilizado “puertas adentro” del Estado:

Nosotras mismas nos juntamos con los delegados para estructurar un discurso, para poder acordar qué dejar por escrito en una mesa de trabajo que a nosotras nos fuera de algún modo funcional para después decirle [a la gestión política del IVC] “Viste que los delegados de la 21-24 quieren esto [...] vos no vas a poder hacer otra cosa [...]. Para nosotras *era duplicar y triplicar reuniones, pero en definitiva era poder acordar también*, institucionalizar estas opiniones. Porque era lo que después nos servía a nosotras como herramienta, [...] para poner en agenda Padre Mugica [...] *necesitábamos institucionalizar más allá de lo que veíamos las trabajadoras de trinchera*” (entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

Para las trabajadoras territoriales –al igual que los actores mencionados en el capítulo anterior– también era necesario generar un ida y vuelta, entre el barro<sup>11</sup> y la institucionalidad:

Bueno, vos [haciendo referencia a las autoridades del organismo] querés pensar que yo voy y le enseño a vivir en consorcio. O sea, yo después en la asamblea, laburo otra cosa, con el vecino [...] mi dispositivo con el vecino es aprovechar la misma asamblea para incluirlo dentro del temario y decir, “¿Quién va a ir a reclamar esto al área que corresponde?”. O sea, así como nos organizamos para limpiar el palier, nos organizamos para ir a reclamar al IVC. Y eso es parte de lo que hay que hacer (entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC).

---

<sup>11</sup> Utilizamos la idea de “barro” como una forma de representar la búsqueda y el ejercicio cercanía territorial; como esa práctica y saber adquirido en la experiencia de proximidad geográfica del equipo territorial del IVC con el entramado territorial, fundamentalmente con las personas afectadas por la resolución judicial y las organizaciones y organismos involucrados.

Las múltiples acciones que desarrollaban las trabajadoras territoriales las asociamos, antes que a la informalidad o a la improvisación, a un arte de gestionar la porosidad, de tejer estrategias, con mayor o menor apoyo de las autoridades, para ir estableciendo el marco del proceso. La gestión territorial consistía en ese ejercicio mediante el cual, en la evidente limitación de los abordajes y la institucionalidad vigente, el Estado abordaba, comprendía e incorporaba lo que el territorio redefine. “Hacer trampa” –no como engaño, sino como habilidad– permitía poner en diálogo a los actores del territorio con la política institucional, trascender la escala y la discrecionalidad. Entendemos la trampa, entonces, como la acción de permear, de penetrar el Estado, de desplegar acciones en los límites (“informales”) para ir hacia la institucionalización, la “formalización”; como la búsqueda de trascender la discrecionalidad y, por tanto, normalizar y estandarizar procedimientos de acuerdo con determinados parámetros. Es decir, traducir las demandas territoriales en normas que regulen el accionar del Estado:<sup>12</sup>

Se establece como ese pacto implícito [en referencia a la gestión asociada y colaborativa entre el Estado y la comunidad], obviamente con disidencias y nosotras siempre *haciéndonos cargo del rol que cumplíamos...* Imaginate ser del IVC es como ser del demonio [risas]. Vas a la 21-24 y decís “Sos del IVC” [...]. Y nosotras al revés, como bancándonos ese rol institucional, pero a la vez, diciendo “Bueno, a ver qué es lo que estás planteando, veamos cómo le damos cabida, diseñemos una estrategia conjunta para que esto escale, que llegue a las autoridades, que se escuche, que se diseñe algo acorde” [...] *eso es lo potente* (entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

<sup>12</sup> Otra estrategia desplegada por el equipo territorial fue la organización de desayunos con intelectuales que tuvieron como finalidad difundir trabajos académicos, habilitar instancias de reflexión sobre la política pública ejecutada y capacitar a los empleados y las empleadas y funcionarios del IVC. En un artículo académico escrito por las mismas trabajadoras, detallan la estrategia detrás de estas instancias: “Durante los desayunos y a partir de un cálculo pragmático, formulamos críticas al modelo de relocalización del IVC con una mínima inversión del sujeto. En lugar de usar una segunda persona del plural fácilmente interpretada de acusatoria (‘Ustedes expulsaron, ustedes omitieron’), recurrimos a una impersonal tercera persona que nos permitía eufemizar el conflicto: ‘el modelo de riesgos y reconstrucción de relocalizaciones del Banco Mundial diseñado por Cernea establece que una relocalización nunca debe empobrecer a la población. Las impugnaciones y críticas al modelo de relocalizaciones del IVC estuvieron a la orden del día, solo que en un formato audible para esa audiencia’” (Carman *et al.*, 2020). Sin embargo, aquí también se fueron evidenciando los límites y cuando una de las críticas formuladas fue demasiado lejos, desde la perspectiva de los funcionarios, se suspendieron y no se volvieron a retomar.

La conformación del equipo social dentro de la UPE implicó el diseño recurrente de diversas estrategias y dispositivos orientados a retomar y profundizar los espacios de interlocución y construcción de consensos con la comunidad afectada:

Los delegados existieron siempre, desde el inicio. Y sus reclamos siempre fueron los mismos, siempre lograron posicionarlos de algún modo y ejercieron mucha resistencia frente a lo que el Ejecutivo estaba proponiendo como política pública que era esto: “Se tienen que mudar, se tienen que ir”. Y creo que el hito fue una nueva conformación de una UPE dispuesta a escuchar esos reclamos y a tratar de *trabajar de modo más consensuado, porque si no iban a seguir siendo dos facciones distintas mirando el proceso de un modo irresoluble*. Nunca iban a tener puntos de encuentro, porque no se diseñaban las estrategias para poder encontrarse (entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

El abordaje social implementado a partir de 2013 implicó la generación de instancias colectivas que incluyeron: asambleas para la definición de criterios de adjudicación de las viviendas, talleres relacionados con el uso y mantenimiento de las futuras viviendas, visitas a las obras de construcción de las viviendas, talleres preparatorios de la futura organización consorcial, talleres destinados al diseño participativo de los espacios comunes disponibles en los conjuntos habitacionales a los que se mudarían las familias, entre otras instancias. A su vez, estos dispositivos colectivos fueron complementados con un abordaje particular que apuntó a actualizar los datos de las familias involucradas y conocer sus expectativas, necesidades y deseos en relación con el proceso de relocalización. La complejización de la política se expresa en esta creación de dispositivos, que fueron habilitando incorporar la demanda territorializada y reparar sobre la calidad del proceso. Es decir que junto con las resistencias y el proceso de organización, fueron concretamente “subiendo la vara”, “suturando el desencuentro”, produciendo ese “corrimiento del límite” en favor de los vecinos y las vecinas. Ello tuvo su correlato en el despliegue de múltiples herramientas y procedimientos que lograron despersonalizar el ejercicio de la gestión de los márgenes. En este sentido interpretamos el acto de dejar el protocolo como instrumento:

Entonces, ahí empezamos como a *usar las grietas* de, viste, la cintura de cómo vendíamos nosotras nuestro laburo y de lo necesario [acentuación] que era hacer ese laburo. Y que no era solamente porque éramos buena

gente [...] no era por una cuestión de buena voluntad. Justamente queríamos erradicar todo el tiempo la cosa de la buena voluntad, porque no era así [...], sino porque era lo que corresponde hacer para que un proceso sea legítimo. O sea, tratando siempre de ponerlo como en los términos más técnicos posible. [...] Pero bueno, esas estrategias fueron como *haciendo madurar un poco el proceso* (entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

Retomando el testimonio de Daniela, creemos que la idea de maduración es potente para pensar la gestión de los márgenes y la porosidad. La maduración hace referencia a ir ganando habilidades en la conjunción, dialéctica y complementariedad de herramientas, interacciones, estrategias, posibilidades que encontraran sus diversas formas de institucionalización:

... por un lado un juzgado que es más autoritario, que era el de Armella, y un Ejecutivo que no se atreve, no quiere también, ¿no? Porque la política que se llevó a adelante fue adrede; y que no cuestiona esas decisiones judiciales [...] yo creo que, es abrumador para la comunidad. Por más luchas que haya de parte de los vecinos y por más organización que haya, *si no tienen un intersticio por donde colar sus propuestas y sus necesidades y sus prioridades, no hay modo*. Es muy difícil poder revertir un Poder Ejecutivo y un Poder Judicial presentando un modo de relocalización como fue el de El Pueblito [...] para que las cosas se den de un modo menos autoritario, necesitás contar con patas territoriales y comunitarias que encuentren un interlocutor en el Estado (entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

A partir del testimonio de Romina, podemos sostener que *madurar* resulta de un proceso de aprendizaje y planificación de acciones, de trampas, de ejercicio del entramado, de mayor y mejor entendimiento de la propia posición de las trabajadoras de trinchera, de su rol de traductoras e intersticio, de ser agentes de esa porosidad en ese ejercicio de “abrir el Estado” —¿de humanizarlo, acaso?—, de aprender a gestionar las arenas y las formas de interacción de las tramas actorales. Es también el producto de “tener cabida” frente a una exigencia en cumplimientos de plazos y metas, que de manera descontextualizada se presentaba como abrumadora y ajena a los afectados y las afectadas por la orden judicial. También, “tener cintura” y saber utilizar a su favor “el halo de urgencia” que establecía la exigencia judicial.

En algún punto, la maduración puede ser también el resultado de aprender ese juego de tramas en los bordes. De captar la oportunidad de las controversias

de “ese circo” multiactorial En el que jueces, abogados defensores, delegados, delegadas y familias afectadas, trabajadoras territoriales y funcionarios, entre disputas y confrontaciones, buscaban redefinir problemas, objetivos y soluciones.<sup>13</sup> Así, en este reparto, el CDD resultó indispensable para “resistir y posicionar las banderas difíciles”; la Defensoría “jugó un papel clave en acompañar el proceso de organización de los delegados y las delegadas”, pero también en “saltar la escala de la 21 y establecer marcos de actuación para toda la cuenca” y establecer interlocuciones cruzadas con la presentación de escritos judiciales en la causa y solicitando instancias con el Poder Ejecutivo. La Fundación TEMAS, con su amplio conocimiento del territorio, aportó para captar la singularidad de cada familia, pero también “la vio y metió la cuchara” para instalar la demanda general por la urbanización de la villa, más allá del saneamiento del Riachuelo y la liberación del camino de sirga. Todo este elenco que “desde afuera” pujaba por reconfigurar los modos y establecer actuaciones ajustadas a derecho, encontraron aliadas que desde adentro y por abajo, tuvieron un rol clave en rediseñar las estrategias para atender la calidad del proceso. El equipo territorial de la UPE acusado de perfeccionar la forma de presentación de las demandas territoriales buscó mecanismos para hacerlas audibles para “la gestión”. Entre la trampa y la resolución de los *quilombos*, en los márgenes del Estado, que fueron, a la vez, márgenes del río, buscaron sentar las bases para un procedimiento respetuoso de los derechos de las personas afectadas, por medio de la identificación de las ventanas de oportunidades y restricciones que suponían los tiempos y prioridades de la gestión, frente a un juzgado que exigía para dinamizar, pero que comprendía y “daba cabida a los tiempos sociales”.

Por último, quisiéramos retomar las sucesivas referencias a la desinstitucionalización que hemos registrado en los testimonios de las trabajadoras territoriales. En varios pasajes, evidencian su distanciamiento respecto de la gestión del IVC. Sin embargo, en su labor diaria persiguen la búsqueda de institucionalizar los abordajes y aquello que “el territorio” problematiza. Desinstitucionalizar sus cuerpos, como una práctica que supone desarrollar anticuerpos frente a esa otra forma de la burocracia en la que predomina la autopreservación y la rigidez de las reglas y los procedimientos, que desconoce la

---

<sup>13</sup> Nos convoca seguir profundizando en esta línea de interpretación, y ampliar los casos de análisis y tipos de políticas territoriales. Principalmente, por dos cuestiones: la potencia creativa que guarda y el ejercicio democrático que representa. En ese encuentro multiactorial se han producido mecanismos e instrumentos que permitieron registrar –y de alguna manera atender–, la complejidad que suponía llevar a cabo relocalizaciones forzosas en el marco de una causa judicial.

agencia del territorio. Desinstitucionalizar para tomar distancia de una gestión que las considera “dobles agentes”; que las acusa por su sobreimplicación y la pérdida de objetividad. Desinstitucionalizarse, pero a la vez “bancarse el rol institucional”. Poner el cuerpo en la sirga, siendo del IVC, que es “como ser del demonio” para usar –¿crear o profundizar, acaso?– las grietas del Estado y canalizar el desencuentro. El intento de institucionalizar desde una posición desinstitucionalizada, podría pensarse como ese ejercicio de gestionar los márgenes y de buscar crear y consolidar capacidades estatales, así como promover la legitimidad de la actuación del Estado.

## El protocolo: un nuevo instrumento para la gestión de los desplazamientos

*Yo siento que algunos mínimos, mínimos, mínimos quedaron institucionalizados: cómo hacer las mesas de trabajo, que haya tres momentos (el antes, durante y después) [...], pero tiene muy poco peso.*

Daniela, trabajadora territorial del IVC

El protocolo de relocalizaciones, como normativa que se incorporó al estatuto del organismo, tuvo como objetivo principal establecer un marco general para la gestión de relocalizaciones masivas involuntarias.

Fue llamado Protocolo Base para el Diseño e Implementación Socialmente Responsable de Procesos de Relocalización Involuntaria de Población. Si hacemos el ejercicio de analizar la densidad semántica de cada palabra, se evidencia que el protocolo en su carácter de *base* apuntaba a funcionar como un marco de referencia, como un conjunto de pautas mínimas que las autoridades de aplicación debían respetar y considerar para el *diseño y la implementación* (entendidos como momentos diferenciados) *socialmente responsables de las relocalizaciones*, que establecía que se trataba de un proceso involuntario que exigía la adherencia a determinadas normas y estándares de derechos: “El protocolo operó como un corrimiento del sentido común. Si en una primera etapa la orden judicial de relocalización fue utilizada como el dudoso justificativo de políticas de expulsión, el protocolo tornó esa coexistencia incompatible” (Carman *et al.*, 2020).

Nuestro interés no estará puesto en evaluar su implementación o grados de institucionalización. La pregunta que nos hacemos, luego del recorrido de la investigación por el proceso de territorialización es: ¿qué batallas condensó el protocolo? O, dicho de otro modo: ¿qué “mínimos”, como señala Daniela en el



epígrafe, buscó institucionalizar? Nos valdremos de la noción de complejización y maduración a la que venimos haciendo referencia. Antes de adentrarnos en el protocolo, introducimos el desarrollo de las primeras tres relocalizaciones de familias en la Villa 21-24 y el contexto de emergencia del instrumento.

### ***Las relocalizaciones en la 21-24***

A principios de 2013, con la reapertura de los espacios de interlocución y la progresiva reinserción territorial del nuevo equipo de la UPE, se reanudó la interacción entre la autoridad de aplicación y las personas afectadas. En el corte cronológico que abarca esta investigación, se llevaron a cabo en la Villa 21-24 tres relocalizaciones.<sup>14</sup>

La primera relocalización se llevó a cabo entre los días 17 y 20 de septiembre de 2013. Como se detalla en el informe presentado a la CSJN en 2014, en una jornada de cuatro días fueron relocalizadas 48 “familias prioritarias”, de acuerdo con lo establecido por la Asesoría Tutelar. Eran familias que presentaban cuadros graves de salud en alguno de sus miembros o que residían en condiciones de extrema vulnerabilidad habitacional, debido a que las viviendas corrían peligro de derrumbe. De esta manera, la primera relocalización incorporó la demanda con respecto a los casos prioritarios.

La segunda relocalización se llevó a cabo los días 29 y 30 de enero de 2014, y alcanzó a un total de 59 familias que residían en el centro del meandro. En este caso, se redefinió por dónde comenzar las demoliciones. Recordemos que esto formó parte de una de las grandes discusiones entre el CDD y el IVC, puesto que el Ejecutivo pretendía avanzar por los extremos laterales de la villa, para poder continuar con el trazado del CDS, mientras que el CDD sostenía la necesidad de iniciar por los sectores que presentaban mayores deterioros y urgencias.

La tercera relocalización se llevó a cabo entre el 30 de noviembre y el 2 de diciembre de 2015. En este caso, la prioridad, consensuada en el marco de las mesas de trabajo por todos los actores involucrados, fue la de relocalizar a las familias de la zona de La Laguna.<sup>15</sup> En dichas jornadas se reubicó un total de

---

<sup>14</sup> Si bien ahondaremos en las distintas etapas que contemplaba cada proceso, reconocemos tres fechas para hacer referencia a la cristalización de las relocalizaciones, que refieren al momento de la mudanza de las familias de la villa al conjunto habitacional Padre Mugica.

<sup>15</sup> Se trataba de una zona ganada al Riachuelo con material de relleno, que se caracteriza por su condición inundable y por presentar graves problemas de infraestructura. Para ver solicitud de continuar las relocalizaciones por la zona de la Laguna, ir a *Acta de Mesas de Trabajo* de 2014 y

sesenta familias, dentro de las que se incorporaron familias prioritarias, así como también otras que dejaron sus viviendas para la realización de cambios internos, familias pendientes de las relocalizaciones anteriores y familias en situación de emergencia. Como explica el testimonio de una de las trabajadoras del IVC, estas relocalizaciones fueron las que mayor trabajo de campo previo tuvieron “y esa relocalización [la última] fue la más consensuada de todas. Nos llevó como ocho meses trabajar con qué familias se querían mudar” (entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC). Aun así, fue de las más controvertidas, ya que la obra en el conjunto urbano Padre Mugica no estaba finalizada y, para el día de la mudanza, las viviendas no estaban 100% terminadas y los trámites para la obtención de gas y luz tampoco estaban concluidos (IVC, 2015d). Cabe mencionar que esta sería la última relocalización de las familias de la Villa 21-24 al conjunto urbano Padre Mugica, puesto que, en adelante, las próximas relocalizaciones se realizarían en los terrenos relevados en las cercanías de la villa, tras la sanción de la Ley 5172, otra de las grandes disputas en torno a discutir la localización de los predios.

Entre pujas, resistencias y negociaciones, el devenir de las mudanzas de la Villa 21-24 evidencia las redefiniciones en torno a los criterios de adjudicación, el orden en el que se llevaron a cabo las relocalizaciones y los modos para efectuarlas.

En relación con esto último, el cuestionamiento respecto a cómo el IVC ejecutaba los desplazamientos contaba con dos antecedentes judiciales que instaban al organismo a cumplir determinadas pautas básicas. Por un lado, el recurso de amparo “Pajares de Olivera, María y otros” presentado por la DGC en 2011. Por el otro, la resolución del juzgado en mayo de 2014 que solicitaba a la ACUMAR la confección de un programa de principios básicos. En dicha resolución, al hacer referencia al “camino desandado” y señalar que “el objeto de la presente manda no es otro que la relocalización de las personas implique una mejora en su calidad de vida y no un traslado de la precarización”, se destacaba contemplar en el plan: la información y participación vecinal, la entrega de las viviendas nuevas (adecuada al grupo familiar, con certificado de obra finalizada y acceso a servicios públicos y en funcionamiento), la garantía de la sustentabilidad económica de los grupos familiares, el financiamiento adecuado a los costos de vivienda y que estas se encontraran próximas a instituciones educativas y centros de salud. Finalmente, se establecía que el programa debía

---

febrero de 2015. En Mesa de Trabajo del 21/7/2014 el Cuerpo de Delegados presentó un informe sobre la situación social, sanitaria y habitacional del sector de la Laguna.

erigir mesas de trabajo con una agenda común y con suficiente fecha de ante-lación. Si bien el juzgado retomaba, en la resolución, las demandas y puntos de tensión que se venían expresando en los distintos territorios de la cuenca, aclaraba –aduciendo experiencias en cada jurisdicción y la singularidad de cada población– que resultaría conveniente, más que la realización de un protocolo de actuación, la confección de un plan de pautas básicas que debían ser tenidas en cuenta (resolución judicial del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, 12/5/2014).

La demanda sostenida y permanente en las mesas, los antecedentes judiciales del amparo presentado por la DGC y la resolución judicial, las experiencias de las tres mudanzas en la Villa 21-24, junto con el inminente cambio de gestión de las autoridades del IVC, fueron grandes antecedentes que permitieron “empujar” la conformación del protocolo para institucionalizar pautas básicas con el fin de llevar a cabo un proceso de relocalización en CABA.

Algunas integrantes del equipo territorial del IVC participaban de un grupo de investigación del Instituto de Investigación Gino Germani. Bajo el encuadre de un convenio con la Universidad de Buenos Aires, durante 2015, llevaron a cabo una serie de encuentros y espacios de consulta para discutir un documento borrador y tomar en consideración los aportes de vecinos y vecinas que habían sido relocalizados, ONG especializadas, integrantes de las Defensorías de la Ciudad de Buenos Aires y becarios, becarias, investigadores e investigadoras en temáticas urbanas.

Finalmente, el 9 de diciembre de 2015, se aprobó, por acta de directorio del IVC, el Protocolo Base para el Diseño e Implementación Socialmente Responsable de Procesos de Relocalización Involuntaria de Población.

Esta herramienta condensó el aprendizaje de las experiencias preexistentes, a la vez que exponía una mirada sobre el rol del Estado, el territorio y los procesos de relocalización, por parte de las trabajadoras territoriales. En ese sentido, una de ellas refería que el protocolo “canalizó las frustraciones del proceso [...] era protocolizar lo que no se puede hacer”. Esto supuso un ejercicio por parte del equipo. Se trataba del ejercicio de reconocer la historicidad de las prácticas del Estado, más allá de la propia experiencia territorial:

Hubo vecinos de El Pueblito, que les notificaron setenta y dos horas antes que se tenían que mudar y el listado de adjudicatarios estaba pegado en un poste de luz y el vecino se tenía que fijar si le tocaba mudarse o no. O sea, era peor que partir de cero, era partir de algo muy mal hecho, muy violento, muy autoritario, muy poco respetuoso de los derechos de las

familias afectadas y muy poca información (entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC).

### ***La relocalización como proceso: la previa, la mudanza y el post***

Retomando con fuerza el cuestionamiento al accionar inconsulto y arbitrario del Estado, y el uso indistinto de términos que han habilitado amplios márgenes para la ejecución de los desplazamientos; el protocolo vino a suturar el “desencuentro inicial”. Apuntó a clausurar la discrecionalidad de los funcionarios o el voluntarismo de “las hippies de sociales” para establecer criterios generales, una orientación y un método, una perspectiva y un procedimiento para ejecutar relocalizaciones masivas “desde una mirada, si no se quiere respetuosa de los derechos [...] mínimamente socialmente responsable que es lo que decimos en el protocolo” (entrevista a Daniela, trabajadora territorial del IVC).

A partir del protocolo, quedaron institucionalizados dispositivos (como las mesas de trabajo y los cuerpos representativos de las personas afectadas) que garantizaban el ejercicio de agencia de los múltiples actores involucrados. Se fijó la necesidad de implementar espacios destinados a la generación de consensos que acompañaran cada una de las etapas del proceso y que posibilitaran el involucramiento de los sujetos en la toma de decisiones vinculadas a su relocalización.

Por otro lado, se estableció la necesidad de adoptar un enfoque integral que incorporara la mirada multidimensional del hábitat. De esta manera, se hacía referencia a los límites de la mirada sectorial anclada en las tareas de traslado de población de una vivienda a otra. Las relocalizaciones se comprendían como un proceso, como un cambio de hábitat que suponía una ruptura de la cotidianidad. En esta línea, la responsabilidad del Estado era garantizar una gestión articulada durante todas las etapas del proceso, tanto interministerial (es decir, entre los organismos estatales con competencia en vivienda, salud, educación, economía doméstica, alimentos, recreación, etcétera)<sup>16</sup> como intrainstitucional

---

<sup>16</sup> Consideramos que las representaciones del territorio se encuentran sumamente relacionadas con otro entendimiento de los desplazamientos y las relocalizaciones por parte de este equipo. Lejos de la lógica de la mudanza, existe una mirada procesual de ellas, vinculada al desarraigo forzado –puesto que no partía de una decisión de las personas–, en tanto las reubicaciones implicaban una ruptura con el espacio de vida, con el entramado barrial. Así lo fundamentaba el IVC en su informe a la CSJN en 2014: “La creación de un equipo social profesional y la puesta en marcha de este proyecto encuentran su fundamento en la comprensión de que [...] las relocalizaciones masivas de población producidas por la construcción de los proyectos de gran

(a partir de promover el trabajo conjunto y articulado entre las diferentes áreas de la estructura administrativa del organismo a cargo de ejecutar las relocalizaciones, fundamentalmente, su área social, técnica, regularización dominial, organización de consorcios, urbanización de villas y asentamientos).

Otro aspecto al que se pretendía dar marco era el abordaje de la heterogeneidad y diversidad de la población, a partir de generar dispositivos de trabajo con quienes se mudarían; los receptores de los relocalizados y los que permanecerían en el sitio que sería relocalizado. En una estrategia que apuntaba a romper con la tradicional lectura homogeneizante y la generación de respuestas estandarizadas a gran escala, por medio del protocolo se determinaban herramientas que permitieran combinar el enfoque comunitario, con el abordaje desde la singularidad,

... entendiendo que la realidad de cada persona o familia presenta situaciones únicas que deben ser comprendidas y atendidas en su especificidad. Por esto, se busca conocer en profundidad la situación de cada familia en pos de trabajar un proceso de acompañamiento acorde a las necesidades particulares (IVC, 2015b).<sup>17</sup>

Finalmente, se planteaba la necesidad de garantizar la sustentabilidad económica de la intervención, a partir de asignar presupuesto a cada una de las etapas.

---

escala deben ser comprendidas como procesos, o sea, como una serie de eventos que se suceden a través del tiempo y cuya duración excede el cronograma delimitado por los entes a cargo de la planificación y ejecución del proyecto y de la propia relocalización” (Catullo, 2006: 25). Pensar las relocalizaciones como procesos que exceden la mera mudanza de familias y sus pertenencias es, entonces, el primer punto de partida. Sobre esta base el equipo planificó una serie de dispositivos que comienzan varios meses antes de la mudanza y que se extienden hasta años después de ella.

<sup>17</sup> Para algunos actores, el abordaje de la singularidad representaba una estrategia para romper los procesos de organización y la correlación de fuerza de los actores colectivos en la puja por determinadas demandas: “Así, a la hora de negociarse una determinada etapa de relocalizaciones, su forma privilegiada de abordaje era acudir a las viviendas en la zona a demoler y, caso a caso, determinar cuáles eran las personas que aceptarían ser trasladadas a los complejos, o cuáles manifestaban su voluntad de permanecer—apelándose en estas ocasiones al mecanismo de intercambio de viviendas—. Este abordaje, claro está, suponía un desafío para los afectados activistas. En la medida en que para el IVC el interlocutor fuera cada uno de los habitantes del camino de sirga en su individualidad, difícil sería la instalación de demandas, el planteo de reivindicaciones y, llegado el caso, la resistencia a las relocalizaciones en sí mismas [...]. Según Adrián, uno de los defensores de los vecinos, ‘institucionalizar el conflicto te da ciertas garantías de cómo se va a desarrollar’, evitando así que ‘te lo destruyan muchas negociaciones individuales’” (Scharager, 2019: 220).

Integralidad en el abordaje, cruce de escalas que combinen los múltiples territorios y universos de gestión (la generalidad y la singularidad). Nos interesa adentrarnos en el conjunto de tareas y dispositivos que figuran en el protocolo, a partir de la referencia a los tres momentos identificados en el proceso de relocalizaciones: la previa, el durante y el post. Haremos uso de documentos no publicados por el organismo, independientemente de las cronologías, puesto que nuestra intención es poner en diálogo la experiencia territorial, las herramientas de planificación y gestión y el protocolo, a partir de la noción de *complejización*, que —entendemos— señalan al protocolo como una herramienta que cristaliza cierta maduración. Para ello, estructuraremos la escritura de acuerdo con cada etapa del proceso mencionada en el protocolo. Finalmente, señalaremos el modo en que se consolidó la complejización en la propia estructura de la UPE.

### ***Dispositivos y tareas en la etapa previa a las relocalizaciones***

De acuerdo con el protocolo, “la previa” se refería al período precedente a la concreción de las mudanzas. Una de las tareas principales que debían desarrollarse en esta etapa era la inserción territorial. Contrariamente a la lógica de un Estado que desembarca, acciona y se retira, los equipos encargados de ejecutar relocalizaciones involuntarias debían desplegar acciones que permitieran tomar conocimiento de la población y de su dimensión espacial. Como señala el testimonio a continuación, esto implicaba redefinir prioridades y criterios:

El IVC al principio quería empezar por [la calle] Iguazú, por el borde, por San Blas, que técnicamente sería como lo más fácil, porque empezás por el costado, y empezar por el medio es medio un quilombo (sic). Nosotros como equipo le re dábamos lugar a eso, nos parecía... *También esa cosa logística la hacés cuando no estás yendo al barrio, cuando estás en el barrio y ves que las casas se terminan cayendo al Riachuelo de verdad te empieza a pasar otra cosa* (testimonio de una trabajadora territorial tomado de Scharager, 2019; el destacado en cursiva es nuestro).

En el ejercicio de reconocer la dimensión material y la dimensión simbólica del territorio, se realizaban reuniones previas con referentes del barrio y con organizaciones, recorridas por el terreno para conocer la morfología y formas de habitar. Estas tareas se combinaban con relevamientos que permitieran elaborar un diagnóstico sobre la situación sociohabitacional de las familias afectadas a la relocalización, es decir, conocer la especificidad y singularidad de cada familia. La idea de que “empieza a pasar otra cosa” trasluce, una vez más, cómo “poner

el cuerpo” –la presencia en la sirga– puede alterar la prioridad de los criterios y reorientar la toma de decisiones. Quedaba atrás el plano de Google Earth, la imposición del Gantt<sup>18</sup> y los cronogramas predefinidos. Determinar los plazos de relocalización y sectores de demolición requería una planificación *in situ*.

Otra de las tareas incorporadas en la previa, que refleja una comprensión y entendimiento del territorio como espacio vivo-habitado, difícil de fijar en un cronograma, es la actualización de datos del censo. El informe presentado a la CSJN sostenía que “la realidad de las villas es dinámica, situación que conlleva que el censo de 2010 no refleje perfectamente la realidad territorial” (IVC, 2015b). La experiencia en territorio demostraba que la “foto” del censo 2010 resultaba insuficiente o, al menos, problemática para una planificación del proceso de adjudicación de viviendas. Esto exigía rutinas o acciones que permitieran captar este dinamismo, ya que el paso del tiempo incide en las dinámicas de composición intrafamiliar, en las dinámicas de desplazamiento y, por tanto, en el mercado inmobiliario dentro de la villa (compraventa, alquiler, construcción, etcétera), que afecta el *stock* de viviendas disponibles: “Es central en estas instancias de trabajo en territorio, por más lejana que esté la relocalización, conocer cuál es la voluntad de la familia respecto a querer o no mudarse para poder esbozar un mapa de cuáles serían las familias que lo harían y cuáles no” (IVC, 2015d).

A partir de la información disponible en la actualización del censo y el cruce con los criterios de relocalización, se construyeron los listados de adjudicatarios provisorios y definitivos. Con ese listado de familias se llevaban a cabo los talleres premudanza, que, además de brindar información específica sobre la jornada y logística del día del traslado, estaban

... orientados a anticipar posibles problemas e inconvenientes de la mudanza y brindar información clara al respecto de la relocalización, motivos del traslado, localización de las nuevas viviendas, su tipología y características; considerar y poner en común las expectativas de los vecinos en relación con la vivienda nueva; trabajar anticipadamente la convivencia entre los futuros vecinos provenientes de otros barrios; informar y poner en común

---

<sup>18</sup> Un diagrama de Gantt es una herramienta que se utiliza, frecuentemente, para planificar proyectos. Esta herramienta muestra: la fecha de inicio y finalización de un proyecto; qué tareas hay dentro del proyecto y sus fechas de inicio y finalización y quién está trabajando en cada tarea (el área afectada). Si bien permite evidenciar cómo se superponen las tareas y si hay una relación entre ellas, es una herramienta que presenta como limitación –para los procesos de estas características– la necesidad de conocer de antemano los resultados finales del proceso y los pasos necesarios para su concreción.

los criterios de adjudicación; evaluar las posibilidades de continuidad laboral luego de la mudanza; articular con los organismos pertinentes para garantizar el acceso a la educación en el nuevo hábitat, para lo cual se invitó a referentes del Ministerio de Educación (IVC, 2014).

Como se desprende del fragmento del informe, el trabajo territorial en la previa implica acciones como anticipar, brindar información, poner en común las expectativas, atender aquellos aspectos de la vida cotidiana que la mudanza afectaba. Dicho de otro modo, los talleres se presentaban como el dispositivo orientado a trabajar con las familias, comprendiendo sus incertidumbres y temores. Los talleres previos se complementaron con visitas a las viviendas prerrelocalización. Esto significaba un marcado contraste con las experiencias de desplazamiento vinculadas a la notificación vía poste de luz.

El reconocimiento de la dinámica barrial y su correlato en la necesidad de actualizar el censo, la incorporación de las voluntades de las familias y su correlato en la construcción de listados *provisorios* de adjudicación, que fueran contemplando las fluctuaciones en tal decisión, junto con la construcción de otras estrategias como los canjes (que veremos más adelante), rompieron el dominio y hegemonía de los tiempos administrativos y judiciales. Múltiples factores alteraban el desarrollo del cronograma: procedimientos administrativos (como la transferencia de dominio al IVC de los terrenos involucrados en la Ley 5172); financieros (vinculados a los cumplimientos en los pagos de las obras), tiempos de obra (cumplimiento por parte de las empresas contratistas de los plazos de construcción y entrega vigentes; instalación de servicios públicos) y los tiempos sociales. El Gantt que presentamos a continuación, llamado “cronograma ajustado”, permite evidenciar esta necesidad de cruzar los distintos tiempos, de adaptar las actividades de acuerdo con la interacción territorial y la dinámica administrativa al punto tal de diferenciar tiempos planificados, tiempos reales, fechas importantes planificadas y fechas importantes reales (Tabla 2).



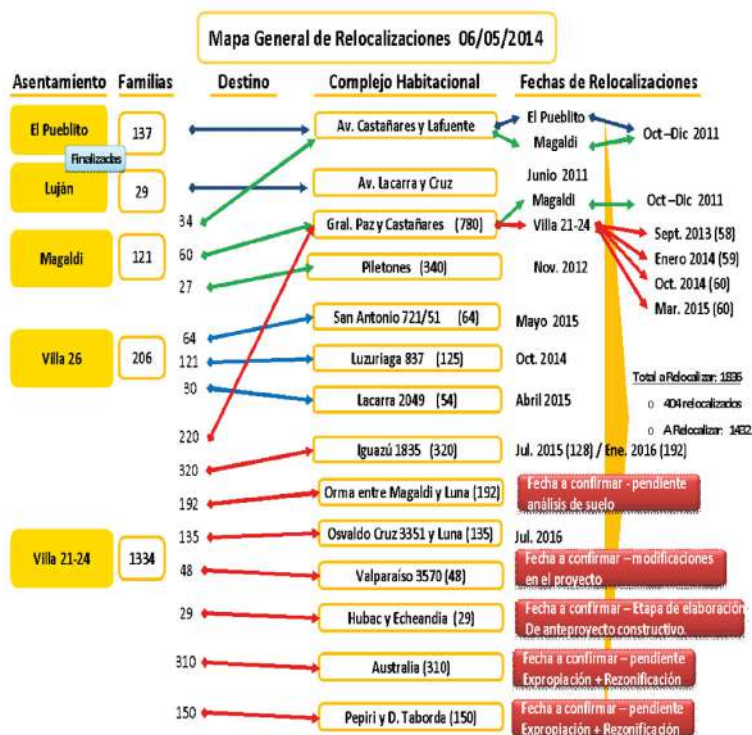
**Tabla 2. Cronograma “ajustado” de la tercera relocalización de la Villa 21-24.**

Planificado	
Fechas importantes planificado	
Real	
Fechas importantes real	
	Mesa de Trabajo
	Reunión con delegados
	Actualización de datos
	Coordinación de cambios internos
	Listado tentativo armado
	Soluciones para filas en situación irregular
	Presentación de casos irregulares al Juzgado
	Listado final de familias adjudicatarias
	Tipológico de adjudicatarios
	Confirmación a los grupos familiares definitivos y comunicación
	Búsqueda de documentación
	02 y 03
	Cambios en listado a partir de 02 y 03
	Informe con resultados de 02 y 03
	Elaboración de tenencias
	Poder Irrevocable
	1er encuentro (Causa Mendoza)
	2do encuentro (Proceso)
	Tercer encuentro (Padre Mugica. Organización consorcial?).
	Visita viviendas
	Cuarto encuentro (Operatoria mudanza)
	Mudanza
	Envío del listado de niños/as escolarizados a ME
	Acompañamiento a filas con comercio
	Gestión de soluciones con filas cartoneras

Fuente: IVC (2015).

El esquema que presentamos a continuación refleja, justamente, esas readecuaciones de los tiempos, a partir de evidenciar los cambios de fecha, los reajustes de las relocalizaciones de las familias y, por último, una lógica de dejar “pendiente la fecha” (Imagen 8). Esto dista mucho de las resoluciones iniciales y las prácticas de 2010-2011.

Imagen 8. Esquema general de las relocalizaciones en CABA.



Fuente: IVC (2014).

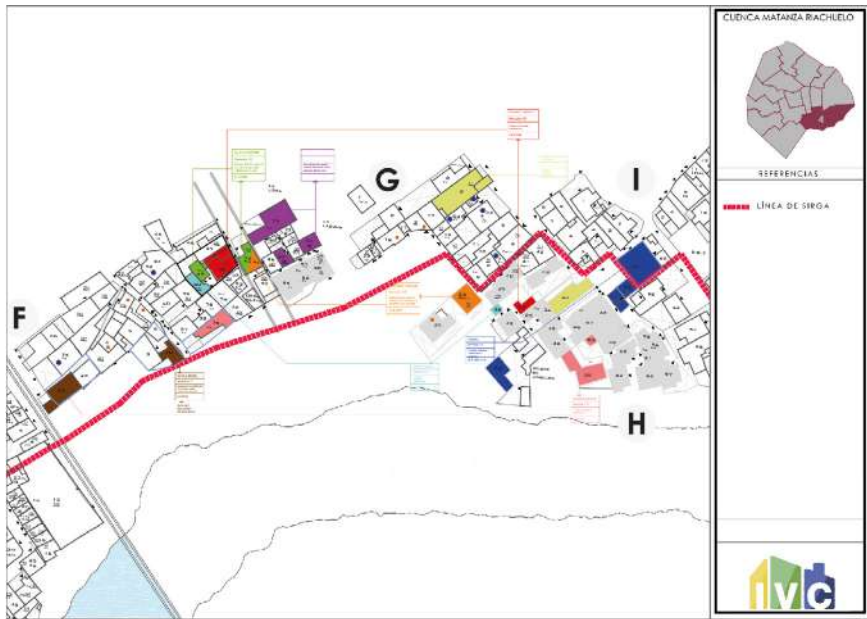
Los conceptos de *complejización* y *maduración*, nos resultan potentes para captar la riqueza del proceso de interacción desencadenado en el marco de la territorialización de la orden judicial. Particularmente, nos permiten identificar aquellos conflictos, dinámicas y alianzas que habilitaron reorientaciones en la política urbana, con la promoción de consensos y una mayor igualdad. En este sentido, observamos que el protocolo, al reunir aprendizajes y reconocer la multidimensionalidad del problema de las relocalizaciones, enunciaba un conjunto de dispositivos y herramientas dirigidos a considerar las voluntades, estructurar procesos de mudanza y adjudicación de viviendas de acuerdo con la composición familiar, gestionar las incertidumbres y el paso del tiempo. Nuevamente, lejos de la informalidad, la gestión en y desde los márgenes implicó construir herramientas que permitieran la gestión de los tiempos en plural y la combinación de las escalas de las respuestas.

Otro aspecto que señala la complejización en el marco del proceso de territorialización fue la construcción del listado de adjudicatarios y la aparición de nuevas categorías y dispositivos, para hacer referencia a los sectores dentro de la Sirga y la situación de cada familia. Como hemos mencionado, una vez definida la zona de demolición, el IVC realizaba una actualización de los datos censales casa por casa. De dicha actualización resultaba un listado con los datos de las familias censadas que manifestaban la voluntad de ser relocalizadas, las familias censadas que no querían ser relocalizadas y las familias no censadas que residían en el sector que sería demolido (denominadas “familias irregulares”). A partir de ello, se terminaba de definir el sector que sería demolido procurando evitar, en la medida de lo posible, la demolición de aquellas viviendas en las que residían familias que no querían ser relocalizadas en esta etapa o familias que no estaban censadas. Con respecto al primer grupo, es decir, el de las familias censadas que querían ser relocalizadas, era anotado en el listado provisorio de adjudicatarios con la identificación de los correspondientes desgloses. En cuanto a las “familias irregulares”, en el caso de la última relocalización, el equipo territorial explica que “en algunos casos lo que se suele hacer es actualizar los datos como con el resto de las familias, entender y analizar la composición familiar y facilitarles un cambio de vivienda interno” (IVC, 2015d). Otro criterio considerable, luego de los consensos construidos con la Asesoría Tutelar, es el de los “casos prioritarios”, que podían o no vivir dentro del sector a demoler, pero que “presentan prioridad para ser incluidas en el listado de adjudicatarios, ya sea por problemas de salud o por mal estado de sus viviendas (en general estos casos son presentados por las Defensorías intervinientes en el proceso)” (IVC, 2015d). Por otro lado, se construyó el criterio de “canje-cambio interno” de viviendas entre familias que fueron censadas por fuera del sector que sería demolido, pero que querían mudarse al conjunto urbano Padre Mugica, y familias que no quisieran mudarse al conjunto y se encontraban dentro de la zona que sería demolida. A su vez, en la medida en que avanzaban las relocalizaciones, se iban acumulando, para las próximas etapas, “familias censadas que hayan quedado pendientes de otras relocalizaciones” (IVC, 2015d).

Estas complejizaciones en el entendimiento de las relocalizaciones pueden evidenciarse en los sucesivos mapeos y relecturas del territorio. Ante la mirada logística, que realizaba cortes sectoriales uniformes desde un programa en la computadora, emergía una diversidad de situaciones y condiciones de las familias, a la vez que nuevas respuestas para gestionar las voluntades de mudarse o no. La entelequia de “los afectados y las afectadas de la sirga” ahora podía estar censado o no censado, ser un caso prioritario o no, querer relocalizarse o no.

Tal es el caso de la Imagen 9, que muestra un plano donde se identifican “los cambios internos” a contemplar para avanzar en la liberación de los sectores F, G, H e I. Los colores, flechas y recuadros indican los tipos de intervención y condiciones que deben darse para que cada una de las familias identificadas proceda a abandonar su vivienda.

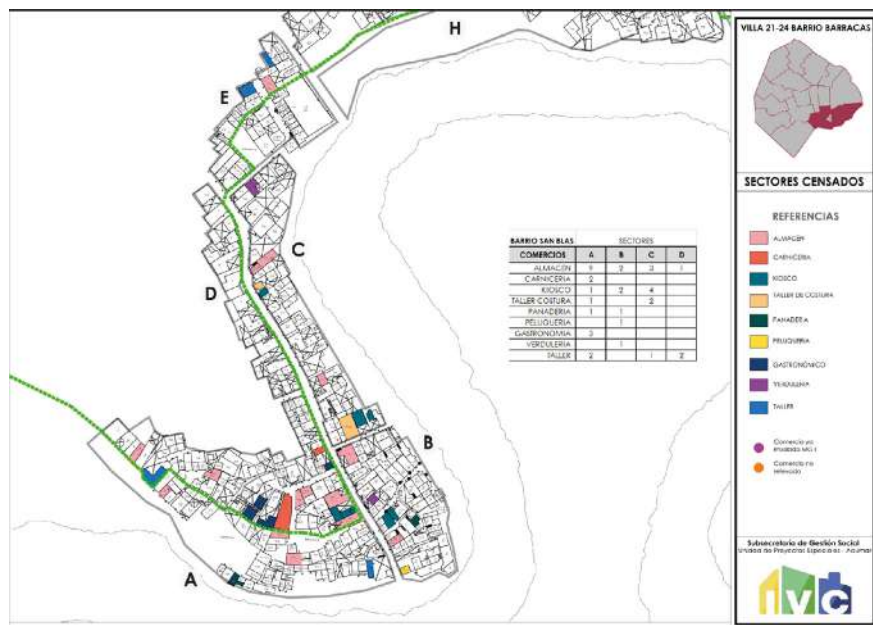
**Imagen 9. Mapeo de los canjes internos en un sector de la sirga en la Villa 21-24.**



Fuente: IVC (2015).

Atender la condición socioeconómica de las familias afectadas requería, a su vez, tomar en consideración sus actividades productivas. Dentro de los 35 metros del camino ribereño el tejido social y económico del barrio incluía viviendas, pero también almacenes, carnicerías, quioscos, talleres de costura, que abastecían al barrio y representaban una fuente de ingresos para quienes allí trabajaban. Estos comercios requerían ser relevados e identificados, incorporándose una dimensión más al proceso de intervención y gestión (Imagen 10).

**Imagen 10. Relevamientos de comercios en barrio San Blas, sectores A, B, C y D del camino de sirga en la Villa 21-24.**



Fuente: IVC.

### ***Dispositivos y tareas en la etapa de las relocalizaciones***

El momento de la mudanza concentraba tareas administrativas, de coordinación y operativas. En términos generales, el equipo del IVC llevaba a cabo: la recolección de la documentación necesaria para la adjudicación de cada vivienda; la conformación de los legajos de cada familia beneficiaria;<sup>19</sup> las gestiones correspondientes para la instalación de los servicios públicos; la notificación a

<sup>19</sup> Así lo explica el documento relativo a la previa de las relocalizaciones “La adjudicación de las unidades funcionales se hacía a partir de la construcción previa de un listado tipológico. Se trata de un listado de tinte más administrativo ya que ubica a las familias en lo que próximamente serán sus viviendas. Se conformó a partir de las características de las familias (cantidad de miembros, estado de salud, embarazos, hijos menores, etc.) en relación con la disposición de los departamentos: en Padre Múgica, las plateas tienen 60 unidades funcionales (40 de dos habitaciones y 20 de tres) que se ordenan en tres edificios de 20 departamentos cada uno. Igualmente, los vecinos tuvieron la posibilidad de participar en la decisión de la ubicación que tendrían una vez

los grupos familiares de toda la información jurídico-administrativa, relativa a las unidades funcionales que serían adjudicadas; el traslado de las familias y sus pertenencias al conjunto urbano Padre Mugica; la constatación del estado de las viviendas en conjunto con un responsable de la empresa constructora; la suscripción del acta de tenencia precaria o firma de escritura y la entrega de las llaves de cada unidad funcional. Con todo ello y luego de entregada la vivienda en el CDS, se procedía a la demolición.

A su vez, y en clave de poner en ejercicio el enfoque integral, se llevaban a cabo reuniones interministeriales con presencia del IVC, la Secretaría de Hábitat e Inclusión, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, la Dirección General de Reciclado y Desarrollo Social, con el objetivo de que cada organismo canalizara las responsabilidades que le correspondían en el marco del carácter multidimensional de la relocalización y las consecuencias que esta traía. Por ejemplo, el traslado y la continuidad educativa en la proximidad del nuevo barrio para los niños y las niñas, la revisión veterinaria, desparasitación y castración de todos los animales sujetos a relocalización, entre otras.

### ***Dispositivos y tareas en la etapa post relocalizaciones***

El post consistía en “acompañar el proceso de relocalización de las familias ubicadas sobre el camino de sirga a los conjuntos habitacionales construidos por el GCBA en el marco de la Causa Mendoza, a fin de facilitar la apropiación de las nuevas viviendas” (IVC, 2014).

El reconocimiento de la etapa posterior a la mudanza como una etapa que el Estado debía seguir acompañando implicaba visibilizar el desarraigo y las nuevas dinámicas que incorporaba el cambio de hábitat. A partir de ello, el protocolo establecía un conjunto de tareas vinculadas a la intervención consorcial y comunitaria, basado en el desarrollo de asambleas por edificio y asambleas generales. Las primeras eran aquellas orientadas a conformar la organización consorcial mediante el trabajo sobre el rol del administrador o administradora y el consejo de administración; determinar un monto fijo de expensas por edificio para afrontar gastos comunes; colaborar en la confección de balances contables; construir y poner en funcionamiento los reglamentos internos de convivencia (consensuados entre los vecinos y las vecinas); acompañar las situaciones conflictivas concretas, etcétera. Las segundas se refieren al trabajo

---

mudados, eligiendo piso en el que les gustaría estar y personas vecinas para que el equipo social de la UPE lo considere” (IVC, 2015d).

comunitario para resolver temas relativos al mantenimiento del espacio común (plaza y estacionamiento); las interacciones entre los distintos consorcios de las plateas y el abordaje de situaciones de convivencia.

Otro dispositivo que requirió esta etapa fue la creación de la Mesa Interministerial de Padre Mugica, coordinada por la Dirección General de Control de Gestión (Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión, Jefatura de Gabinete de Ministros del GCBA), cuyo objetivo consistía en articular todas las áreas de gobierno competentes en las problemáticas que tienen lugar en el conjunto urbano.<sup>20</sup>

La Imagen 11 permite visualizar la multiplicidad de dispositivos que se crearon en las distintas etapas que deben contemplarse para llevar a cabo la gestión de las relocalizaciones.

---

<sup>20</sup> De esta mesa se desprendieron las siguientes articulaciones institucionales: articulación con el Ministerio de Seguridad a fin de diagramar un plan de acción tendiente a garantizar las condiciones de seguridad necesarias en el territorio; articulación con la Dirección General de Reciclado (MAyEP) a fin de implementar estrategias comunes para la resolución de la situación de las familias cartoneras; articulación con el Instituto Luis Pasteur para llevar adelante jornadas de vacunación y castración de mascotas, así como también seguimiento veterinario de equinos; articulación con el área de Control de Plagas (MAyEP) para coordinar tareas de desratización del predio; articulación con el Ministerio de Salud a fin de instalar una Unidad Sanitaria Móvil en el barrio en forma periódica; articulación con el Área de Salud Ambiental (MS) en lo que respecta al diagnóstico actual de la situación de las familias ya relocalizadas a través de la encuesta de autopercepción de salud; articulación con UPE de Construcción Ciudadana y Cambio Cultural en lo que respecta a la sensibilización y capacitación en materia de manejo de residuos; articulación con Dirección General de Emprendedores a fin de pensar alternativas tecnológicas para los medios de producción de las familias cartoneras; articulación con Ministerio de Desarrollo Social a fin de realizar un seguimiento de las situaciones familiares que requieren de asistencia alimentaria.

## Imagen 11. Etapas y dispositivos para la gestión de las relocalizaciones.



Fuente: elaboración propia basada en fotos del IVC.

### ***Transformaciones institucionales: el organigrama de la UPE***

La complejización de la mirada, la emergencia de nuevas tareas y la construcción de nuevos dispositivos territoriales para el abordaje de las relocalizaciones de acuerdo con los principios rectores que se señalaron en el protocolo tuvieron su correlato en la reorganización interna de *la UPE*:

[Nuestra organización] escapó bastante a la lógica institucional [...]. Primero que nos inventamos nuestros roles, definíamos con quién queríamos [...] la división en el pre y post se fue dando con el tiempo, pero al principio éramos el equipo social y hacíamos lo que queríamos. Entonces, nos dejó manejar criterios propios [...] *podíamos tratar de correr los márgenes*,

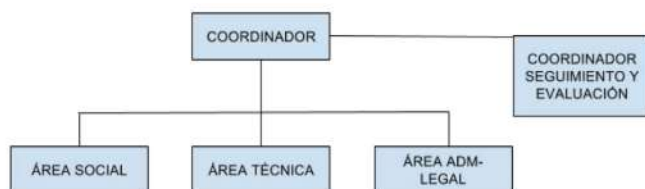


*de ir probando* (entrevista a Romina, trabajadora territorial del IVC, el destacado en cursiva es nuestro).

Resulta interesante abordar ese proceso de maduración y su traducción en la estructuración interna de la UPE. Si bien la UPE existía desde 2010 y contenía misiones y funciones adjudicadas tras la conformación de la ACUMAR y los lineamientos del PISA, como bien menciona una de las entrevistadas, en sus orígenes y en un intento de trascender la lógica operativa del área, se trataron de inventar –en diálogo con la experiencia territorial– las tareas y roles del equipo. Con el protocolo se obligaba a las unidades ejecutoras a materializar en su estructura interna el aprendizaje acumulado y la perspectiva de abordaje que estos procesos exigían:

La creación de un marco institucional adecuado para llevar adelante una relocalización requiere la conformación de entidades responsables que atiendan de manera integral a cada una de las etapas y principios rectores para una relocalización socialmente responsable. Para ello resulta necesaria la creación de una Unidad Ejecutora la cual deberá estar conformada por profesionales de todas las dimensiones involucradas. Asimismo, se deberá conformar la comisión de monitoreo, coordinada por profesionales especialistas en evaluación de programas e integrada por representantes de todos los actores implicados. Cabe señalar que la Unidad Ejecutora contará con la supervisión de la gerencia general del IVC de modo de garantizar la articulación efectiva de todas las áreas del organismo involucradas en el proceso (IVC, 2015a: 7).

La integralidad quedaba reflejada no solo en las tres áreas que conformaban la UPE (imagen 12), sino también en el requerimiento de equipos interdisciplinarios y profesionales especializados. El protocolo reivindicaba el saber dirigido a la especificidad y el tipo de intervención, por lo que se sugería que los equipos estuvieran compuestos por profesionales de las ciencias sociales con experiencia en trabajo comunitario territorial, profesionales del urbanismo con experiencia en el hábitat popular, profesionales de las disciplinas jurídicas con experiencia en trabajo con sectores populares (abogados o abogadas, licenciados o licenciadas en Ciencias Políticas, entre otras). A su vez, señalaba el tamaño del equipo asociado a las escalas del problema, al establecer que el número de profesionales y especialistas debía ser proporcional a la cantidad de barrios y de hogares a relocalizar, la escala de la población receptora y de la población que permanece en el barrio sin relocalizar, y la distribución de tareas en el territorio (IVC, 2015a:8).

**Imagen 12. Organigrama de la Unidad Ejecutora.**

Fuente: IVC (2015a).

Quedaban, así, planteadas, sistematizadas y cristalizadas algunas “batallas” del equipo social: la padecida desproporción numérica, la importancia de la integralidad en el abordaje, la necesaria coordinación interna del IVC a partir de exigir la injerencia de la Gerencia General, entre otras.

No fue nuestra intención realizar una evaluación sobre el impacto, efectividad o grado de cumplimiento de dicho protocolo, sino estudiar la dinámica, por qué un protocolo, qué dice el protocolo del proceso de territorialización, de las disputas, representaciones, prácticas y tramas que analizamos a lo largo de todo este libro. La complejización de la política pública se expresa en la nueva estructura organizacional, el diseño de etapas, la incorporación de tareas, dispositivos, categorías, herramientas de gestión, actores requeridos para el abordaje de cada problemática y espacios de interlocución con las personas afectadas. La maduración es la condensación de los aprendizajes de la experiencia territorial y la multiactorialidad, del diseño de estrategias que permitan entablar diálogo entre los múltiples registros y arenas de la acción pública, entendiendo que no es posible institucionalizar los territorios, sino que más bien es necesario subvertir y recrear las institucionalidades para dar respuestas integrales a las políticas territoriales.



## Reflexiones finales

El interés que orientó la investigación fue indagar la incidencia del territorio, del conflicto y de los recursos de la trama de poder territorial, en el devenir de las políticas públicas, fundamentalmente, aquellas que tienen como objetivo la transformación de un territorio en particular. En este caso, se trató de un territorio que fue históricamente desvalorizado por su localización al borde del Riachuelo y, por lo tanto, por la exposición a inundaciones y el grado de contaminación del río. Se fueron asentando allí, aquellas familias que no podían acceder a otro espacio donde vivir en la ciudad. Posteriormente, este territorio fue revalorizado en el marco de un fallo judicial para su uso como espacio público y finalmente, se lo reconoció como habitado.

El proceso de territorialización de la orden de liberación del CDS incorporó nuevas cuestiones socialmente problematizadas a la causa Mendoza y complejizó el entendimiento y abordaje de dichas cuestiones emergentes. Esto es así porque en el territorio se ponen a prueba y reorientan las hipótesis iniciales de las políticas públicas, ya que se insertan en un entramado de actores distinto, que se articula solo en parte con el entramado actoral de su diseño. Es decir, entran en tensión acuerdos y representaciones, dado que en el territorio se pone en juego el poder de quienes encuentran en la implementación de la política pública una oportunidad para reorientar y disputar el sentido de la acción. Por esa razón, el proceso de territorialización —como oportunidad para complejizar las cuestiones que se incorporan para captar las singularidades del caso— derivó en nuevos dispositivos de institucionalización.

Tal fue el caso del Protocolo Base para el Diseño e Implementación Socialmente Responsable de Procesos de Relocalización Involuntaria de Población, que se cristalizó en la experiencia de la Villa 21-24, un dispositivo que requiere ser

interpretado como sedimentación de experiencias anteriores y en su capacidad de modificar las reglas de la implementación para el resto de la CMR.

En lo referente a nuestro caso de estudio, los desplazamientos masivos e involuntarios de las personas que habitaban a la vera del Riachuelo no fueron considerados como cuestión desde el inicio. La “inserción” de los objetivos iniciales de la política pública en el territorio y el nuevo entramado de actores e interacciones que eso trajo aparejado, complejizaron el entendimiento de la liberación del CDS por parte de los encargados de su implementación y habilitaron, mediante la incorporación de diversas formas de representar los desplazamientos en el territorio, transformaciones en las formas de abordar esos desplazamientos.

A lo largo de este trabajo ha quedado en evidencia que las diversas representaciones sobre el territorio de referencia fueron objeto de disputa y justificaron un repertorio limitado de acciones. En el marco de las interacciones entre los actores, las representaciones iniciales se modificaron. Aquellas asociadas al territorio como objeto de dominación y escenario de intervención, al menos inicialmente, a partir de la judicialización del conflicto ambiental, interpretaron los desplazamientos como erradicaciones, como eliminación de obstáculos, como simples mudanzas. Al mismo tiempo, el territorio, como espacio de vida para las organizaciones barriales y para las familias que habitaban en los bordes del Riachuelo, supuso la interpretación de los desplazamientos como rupturas. Las múltiples significaciones de los desplazamientos y la incorporación de las tensiones en torno a cómo llevarlos a cabo, derivaron en nuevas maneras de representar el territorio emergente de las interacciones entre el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y las personas afectadas. En ese sentido, para los funcionarios urgidos por cumplir los plazos exigidos por el juzgado, el territorio se entendía como la fuente de conflictividad. En el caso del equipo territorial de la UPE y las abogadas y los abogados defensores, el territorio se entendía como el espacio de oportunidad para visibilizar el tejido de redes sociales, para revisar el diseño y modificar las estrategias, para la producción de conocimiento situado que permitiera un entendimiento de esas resistencias y mejorar el abordaje de las relocalizaciones. Para el colectivo organizado de las personas afectadas, el territorio significó también un espacio de resistencia. Por ello sostenemos que el territorio puso en cuestión algunos supuestos básicos del diseño inicial de la política de saneamiento del Riachuelo, específicamente de la limpieza de márgenes, la reurbanización de villas y asentamientos y la liberación del CDS como solución.

En el segundo capítulo abordamos los primeros años de la causa Mendoza, y fundamentalmente centramos nuestra atención en la emergencia de la demanda de saneamiento del Riachuelo en clave ambiental y su ingreso en la arena judicial. La recurrencia al Poder Judicial como estrategia para la resolución del conflicto y la traducción de las demandas en un derecho que debía ser garantizado, se ancló en un fenómeno más amplio de judicialización de los conflictos urbanos y ambientales en América Latina. Sin embargo, esa estrategia requiere ser comprendida a la luz de los diferentes usos de la CMR y el recorrido errático de las políticas orientadas a su saneamiento y gestión. En ese marco, reconocemos la capacidad del Poder Judicial no solo de darle legalidad, sino también de legitimar simbólicamente la demanda por el saneamiento integral de la cuenca, para eso le puso nombre al problema, estableció prioridades, introdujo actores, fijó plazos y obligaciones, especialmente, al Poder Ejecutivo. La incorporación de actores por parte de la CSJN se evidenció en la división del seguimiento de la causa en el Juzgado Federal de Quilmes a cargo del juez Armella y en la búsqueda de estructurar un proceso judicial inclusivo que promoviera la participación de los y las habitantes. Para ello se conformó un cuerpo colegiado compuesto por el Centro de Estudios Legales y Sociales, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, la Defensoría del Pueblo de la Nación, Greenpeace y la Asociación de Vecinos de La Boca, aun cuando dicha inclusión se restringió a acciones de contralor.

En relación con la nominación del problema, la CSJN estableció como prioridades del accionar de los condenados: la contaminación industrial, la remoción de los basurales y la limpieza del cuerpo de agua y los márgenes. La delegación del proceso de ejecución de los temas relativos a la reparación de daño ambiental colectivo en el juez Armella significó que este imprimiera sus propios intereses, representaciones, lógicas y reglas al proceso. En julio de 2009, el juez introdujo la figura del CDS para delimitar una acción dentro de la limpieza de márgenes. Los efectos del recurso judicial inauguraron un nuevo territorio de intervención. El CDS se configuró como espacio delimitado y administrado, objeto de la intervención estatal para su reconversión en un área parquizada. En este período predominó una concepción del territorio, entendido en clave de dominio y posesión como escenario de operaciones. Esta impronta, junto con la referencia indistinta a los conceptos *erradicar-desalojar* y el tratamiento de la población habitante de los bordes del río como obstáculos para el desarrollo de la manda, habilitaron amplios márgenes de interpretación y el despliegue de desalojos violentos y forzados por parte del Ejecutivo local al momento de iniciar las relocalizaciones en la CABA.

Las primeras respuestas institucionales al fallo y las órdenes del juez Armella fueron la creación de la ACUMAR y la configuración del PISA en 2010, que condensó la política ambiental del organismo para la concreción del saneamiento de la cuenca. El fallo, asimismo, supuso la redistribución de responsabilidades y competencias entre el Ejecutivo nacional, provincial y la CABA. En términos generales, podemos señalar que el ingreso en la arena judicial de la demanda de la causa Mendoza supuso una reconfiguración institucional a partir de la distribución de obligaciones dentro de los poderes ejecutivos, con jurisdicción en la cuenca, abocados al diseño de políticas y el ajuste de los dispositivos e instrumentos disponibles. La judicialización permitió ejercer una influencia política y dinamizar procesos, en tanto obligó a la acción. Pero también significó la introducción de nuevos conflictos, como se evidenció en la orden de liberación del CDS mediante la gestión de los desplazamientos de la población radicada en la ribera.

En el tercer capítulo analizamos la territorialización de la manda en la Villa 21-24. Sostenemos que este proceso, al igual que la juridificación del conflicto, significó la incorporación de nuevos actores y la puja por la nominación del problema, la redefinición de las prioridades y de los recursos del territorio, y, por consiguiente, la disputa por la reorientación de la política pública. El análisis de las demandas territorializadas nos permitió poner en cuestión la “sectorialidad” de la judicialización de las políticas públicas e iluminar la singularidad de los problemas en el territorio y la complejidad de sus causas. A lo largo de la presente investigación se evidenció un consenso en la nominación del problema en torno a la contaminación del Riachuelo y la necesidad de proceder en el saneamiento del río. Sin embargo, al adentrarnos en el estudio de la territorialización de la manda judicial se identificó que los actores implicados asociaron diversas –e incluso contrapuestas– causas a dicha contaminación y, en consecuencia, señalaron distintas líneas de acción para subsanarlo.

La territorialización de la orden de liberación del CDS en la Villa 21-24 tuvo un efecto politizador, reactivó la memoria organizativa de algunos vecinos y vecinas, que cuestionaron los modos de proceder del Ejecutivo y la legitimidad de la manda e iniciaron un proceso de organización que terminó de consolidarse con la conformación de un CDD. A su vez, dicho cuerpo convocó y buscó apoyo en organizaciones territoriales y organismos defensores que formaban parte del Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa.

Con respecto a las representaciones del territorio, frente a la comprensión del territorio como objeto de intervención, espacio geográfico desubjetivado, reducible a una foto de Google Earth, a un Gantt o un plano a rediseñar y

susceptible de ser administrado, los actores de la trama territorial traslucían una interpretación del territorio como barrio, como espacio de vida y de la cotidianeidad. Esto supone comprender las relocalizaciones desde otra óptica, lejana a la noción logística o a una serie de operativos que redundarían en una obvia mejora de las condiciones de vida. Las relocalizaciones —particularmente a un barrio alejado del barrio actual— significaban, además de algo impuesto, una ruptura de la vida cotidiana, de los vínculos, de la propia historia en el barrio. Y, de este modo, suponían múltiples incertidumbres y temores.<sup>1</sup>

La investigación analiza el conflicto como relación de fuerza, pero también como repertorios argumentativos y de acción utilizados por los actores en un intento por interpelar a otros y producir reposicionamientos. La acción pública es una práctica de poder, indisociable, por tanto, de las relaciones de dominación, legitimación y resistencia. En esa clave, observar al Estado y los actores que asocia para la regulación de los problemas sociales es indispensable para la caracterización de esos actores y la comprensión de sus relaciones. Por ese motivo evaluamos, en cada capítulo, el conjunto de estrategias que desplegaron los actores y los efectos que tuvieron en los otros. En cuanto a los actores territoriales, sus estrategias fueron la agremiación y organización como actor colectivo y la puja por la creación y consolidación de espacios de interlocución con los actores institucionales. Pero cuando estas estrategias mostraron sus limitaciones, apuntaron al desborde de los canales establecidos por el Poder Ejecutivo, a partir de la apelación al Poder Legislativo mediante la presentación de leyes; la reinserción del conflicto en la arena judicial por medio de presentaciones judiciales y, cuando no, el bloqueo del acceso al barrio y la movilización en el espacio público con el objetivo de visibilizar y masificar el conflicto. En este sentido es que sostenemos que el territorio fue también para estos actores el lugar para la organización y la resistencia.

El CDD y los organismos defensores cuestionaron los modos de proceder y accionar del Ejecutivo, por lo que exigieron y reactualizaron las demandas por la participación, la representación, el acceso a la información y el reconocimiento como parte del proceso, más allá del cuerpo colegiado. En el marco de estos cuestionamientos y de estas demandas (resistidas inicialmente tanto por el Poder Ejecutivo como por el Judicial), la Villa 21-24 fue pionera en dos grandes conquistas que luego empezaron a regir para todos los barrios en los que se debían ejecutar relocalizaciones: por un lado, el reconocimiento de los

---

<sup>1</sup> Para profundizar en los matices de las interpretaciones y “oportunidades” de las relocalizaciones en los vecinos y las vecinas, consultar Scharager (2017 y 2019) y López Olaciregui (2019).



cuerpos de delegados como órganos de representación y actores de interlocución con el Estado, y, por el otro, la conformación de espacios de diálogo entre el Ejecutivo y las personas afectadas, que fueron denominadas mesas de trabajo.

La conquista del reconocimiento como órgano de representación y la conformación de un espacio de interlocución permitió el posicionamiento de otras demandas que se venían configurando a la luz de las relocalizaciones ejecutadas por el Poder Ejecutivo local durante 2010 y 2011. Una vez en el marco del proceso de territorialización de la manda en la Villa 21-24, se retomaron con fuerza las demandas vinculadas con la problemática habitacional y la necesidad de establecer reglas básicas ajustadas al derecho, lo que logró reorientar algunos aspectos del proceso e incorporar determinadas particularidades del territorio a liberar. En primer lugar, el IVC pretendía ejecutar las relocalizaciones de acuerdo con el orden de avance en el trazado del CDS, y luego continuar por los laterales de la villa. No obstante, tras el proceso de demarcación y el censo, se produjo una ruptura con la concepción homogénea y “vacía” de la sirga. En este marco, se retomaron dos grandes discusiones. Por un lado, las relativas al tipo de solución habitacional y, por otro lado, las asociadas a una relectura del criterio de riesgo ambiental, las demandas de implementar un abordaje singular y urgente de la situación habitacional de las familias dentro y fuera de la sirga, y el planteo por la reurbanización, más allá de las relocalizaciones. Así se logró, en la Villa 21-24, fijar casos prioritarios dentro y fuera de los 35 metros, y realizar un segundo censo más allá de los 35 metros. Esto significó también la incorporación de nuevos problemas. En primer lugar, el censo relevó solo viviendas, sin determinar sus usos residenciales ni contemplar los comercios dentro de la sirga (lo cual, posteriormente, instaló la discusión por las actividades económicas de las familias y los riesgos de empobrecimiento que significaban las relocalizaciones). En segundo lugar, la ampliación de la línea de demarcación introdujo el problema del déficit de viviendas, más tarde agravado por el paso del tiempo y las transformaciones en la composición familiar de los hogares censados, la aparición de familias no censadas, etcétera.

Esta investigación también indagó los reposicionamientos de los actores, y cómo la interacción y estrategia de unos modifica el accionar del resto. La participación de las personas afectadas y el desarrollo de las mesas fue un punto de tensión. Tanto el juzgado como el IVC reconocían la participación de las personas afectadas como un obstáculo, dado que su presencia suponía alterar los tiempos de ejecución, introducir demandas y solicitar modificaciones en la forma de desarrollar la política. Con respecto al juzgado, constatamos que su accionar en la búsqueda por atender –y contener– las resistencias y las demandas

territorializadas cobró algunos matices, presentó marchas y contramarchas. Si bien, inicialmente, el juez Armella emitió una resolución orientada a restringir la participación de la DGC y reforzó las resoluciones que ordenaban el patrullaje de la sirga, se evidenció luego una jerarquización de la demanda habitacional a partir de una priorización de la política de relocalizaciones dentro del plan de reurbanización. Además, a las tareas de remoción y limpieza, se le anexaron tareas de concientización, que obligaban al Poder Ejecutivo a desplegar trabajo de campo orientado a sensibilizar a las personas afectadas respecto del carácter obligatorio del cumplimiento de la orden de liberación de la sirga, a la vez de persuadir sobre los beneficios de las relocalizaciones. Encontramos aquí también un viraje discursivo por el que se refiere a los y las habitantes ya no como obstáculos, sino como personas afectadas y como sujetos de derechos.

En el capítulo cuarto pusimos principal atención en la trama institucional del IVC, particularmente en los actores que conforman las unidades burocráticas y la complejización de los dispositivos institucionales y procedimientos que se fueron construyendo para gestionar los desplazamientos.

La adjudicación del seguimiento de la manda al juez Rodríguez, tras la remoción del juez Armella, imprimió cierta flexibilidad a la exigencia de los cumplimientos de los plazos en la ejecución de los desplazamientos. El cambio de gestión en el IVC a principios de 2013 junto con el cambio de composición de la UPE significaron un punto de inflexión, ya que reconfiguraron prioridades y alteraron las estrategias de abordaje de los desplazamientos. El modelo de gestión implementado entre 2010 y 2012 presentaba limitaciones para avanzar en el cumplimiento de la manda en la Villa 21-24. La interacción con los actores sociales estaba fuertemente deteriorada; las mesas de trabajo, suspendidas; no se permitía el acceso al barrio y el conflicto se trasladaba a las calles con las recurrentes movilizaciones del CDD por la falta de respuestas del IVC. Para la nueva gestión era una prioridad producir un viraje en la estrategia de gestión de los desplazamientos, en un contexto en el que se estaba finalizando la construcción de viviendas nuevas. Para comprender el giro táctico, nos adentramos en el análisis de la trama institucional y en las múltiples caras del IVC. Entre los funcionarios del organismo primaba una representación modélica del territorio, como mero escenario de la implementación y ejecución de lo planificado. En ese sentido, es posible reconocer cierta continuidad con el juzgado, respecto de la comprensión de las personas afectadas y los actores sociales como obstáculos cuyas demandas excesivas suponían un conflicto permanente. Las prácticas y acciones oscilaron entre el ejercicio de la fuerza y la concesión de demandas. Identificamos una combinación entre discursos asociados al pragmatismo del

hacer que justificaban el accionar del Ejecutivo basado en la existencia de un “mandato externo” exigido por “la Justicia”, con la apertura de espacios de interlocución que permitieran la construcción de consensos y atenuaran las acciones de bloqueo por parte de los actores organizados en el territorio. Con esta clave se reeditaron discursos que apuntaron a la conciliación de intereses, que invocaban una lógica de equipo y trabajo mancomunado entre vecinos, vecinas, organizaciones, organismos y el IVC, puesto que el objetivo era el de la preservación de la paz y poder mostrar eficiencia a partir de incrementar la cantidad de mudanzas efectuadas y metros de sirga liberados. A estas estrategias se le incorporaron también el vaciamiento de los espacios de interlocución (fundamentalmente, a partir de la dilatación en las respuestas, la adjudicación de las competencias a otros organismos o la responsabilización a los límites que impone la propia burocracia), el incumplimiento de los acuerdos asumidos o, directamente, la suspensión de las mesas.

Al adentrarnos en los repertorios argumentativos y las prácticas de las trabajadoras territoriales, encontramos múltiples diferencias y matices. En primer lugar, la comprensión del territorio como espacio habitado, significado, vivo. Antes que escenario de implementación, se trataba del locus de la planificación. El territorio era entendido como el lugar de la trama y del desentramar, de planificar y organizar. Era el espacio para el ejercicio de la trampa, la trinchera política que permitía construir relaciones con los distintos actores sociales para redireccionar la política, para poner en diálogo el barro y la institucionalización. Por esta razón es que entendemos las trampas como la gestión desde los márgenes, como esa gestión del intersticio, de la porosidad del Estado. No se trataba de ejercer un rol de mera mediación o transmisión de mensajes, sino de un ejercicio activo del rol, centrado en la construcción de estrategias que permitieran el reconocimiento de esa interlocución entre actores, que captaran –y procesaran a partir de sus márgenes de autonomía– los ruidos, los conflictos. La trampa no como una banal romantización de la rebeldía o un imperativo moral, sino como una operación democrática que buscaba la construcción de acuerdos, la legitimidad y la legalidad en los modos de actuar del Estado.

El protocolo, como batalla de las trabajadoras de trinchera, condensaba el aprendizaje del arte de gestionar, de entender su propia posición y rol en el Estado. A su vez, se institucionalizó a partir de la experiencia de la Villa 21-24 y luego se volvió referencia para el resto de la CMR. El proceso de territorialización en la Villa 21-24 presentó particularidades que alteraron el devenir de la política de relocalización, experiencia que fue condensada por el protocolo: así, se trata un dispositivo que trasciende la escala barrial, que entiende las particu-

laridades e institucionaliza abordajes para fortalecer respuestas en términos de derechos. La investigación estudió la creación de ese protocolo como dispositivo institucional derivado y a la vez “posibilitador” de la territorialización, que hacía foco en dilucidar qué reconfiguraciones y reorientaciones de la política de relocalizaciones cristalizó y qué nuevas reglas habilitó para futuras relocalizaciones.

En una primera instancia, señalamos que el protocolo incorporó las demandas de participación y acceso a la información, e instituyó los órganos y cuerpos de representación y los espacios de interlocución entre el Estado y las personas afectadas. El foco en las tareas y dispositivos para la inserción territorial progresiva del Estado, junto con la identificación de las relocalizaciones como proceso, buscó suturar el desencuentro inicial y limitar la discrecionalidad en el accionar de las autoridades de aplicación de las órdenes de relocalización.

En segunda instancia, el protocolo reflejó una complejización del contenido de la política de saneamiento en varios sentidos: en la comprensión y lectura del territorio, en la comprensión de las relocalizaciones como proceso, en el reconocimiento de la multidimensionalidad del hábitat y, en consecuencia, de los abordajes, institucionalidades y dispositivos que esto exige.

Todo ello, junto con la experiencia de las mudanzas ejecutadas, permitió evidenciar cómo se fueron incorporando herramientas para la gestión de las múltiples temporalidades. Si en la arena judicial y en las respuestas iniciales por parte del Ejecutivo había primado la lógica de los tiempos administrativos y la estructuración de las acciones y plazos en función de los avances de obras, en el protocolo se expuso el registro de otras temporalidades que tienen incidencia y deben ser contempladas para la gestión de las relocalizaciones masivas involuntarias. Emergieron, así: tiempos sociales; tiempos barriales, tiempos reales, tiempos planificados; apareció el dinamismo del territorio y la necesidad de actualizar los datos censales de la población; de construir ajustes progresivos a las planificaciones; de construir herramientas para la gestión de las singularidades, de las incertidumbres y las voluntades. En este sentido, los dispositivos de la territorialización se multiplicaron. A las mesas de trabajo se sumaron los talleres premudanza, la presencia permanente de equipos territoriales en el barrio, las asambleas posmudanza.

Por último, vemos cómo la incorporación de las demandas territorializadas y la condensación de los aprendizajes producidos en el marco de la experiencia se expresaron también en la estructura organizacional. El protocolo evidenció el pasaje de la UPE de área *ad hoc* al diseño de un organigrama con su correspondiente distribución de roles, misiones y tareas dentro de la unidad.

“El territorio te permite entender que la informalidad es la regla [...]. No hay proceso territorial que puedas encasillar administrativamente [...]. El territorio manda”, afirmaba una de las trabajadoras territoriales en el marco de la entrevista.

Como hemos mencionado, la gestión desde los márgenes, esa pisada territorial del equipo de la UPE, supuso un ejercicio de traducción permanente de las diversas representaciones del territorio y de visibilización política de la desigualdad en el acceso a las decisiones de política pública. Esta posición permitió el entendimiento de los desplazamientos como rupturas de la cotidianeidad de las personas afectadas, de sus historias, de los tejidos sociales, elemento desconocido si es mirado desde el momento del diseño de la limpieza de las márgenes. Asimismo, permitió captar la tensión y desfases entre los objetivos y prioridades del IVC y las personas afectadas.

Captar estos deslizamientos, idas y vueltas, maduraciones y complejidades en el análisis del proceso de territorialización implicó alejarnos de matrices de análisis que producen una lectura del territorio y la construcción de políticas públicas en clave binaria (informalidad o formalidad; grados de institucionalización; improvisación y política *ad hoc* o planificación y preconstitución de marcos jurídicos que contengan). Asumimos que dichas entradas al estudio de políticas públicas refuerzan una noción lineal del proceso de su configuración y reconfiguración. Si bien incorporan la noción de conflicto, lo realizan con una mirada normativa, con efectos estigmatizantes en cuanto a lo que sucede en el territorio (fuera de lo previsto en el diseño). Improvisación, marcos jurídicos e institucionalidad *ad hoc* sugieren una posición que observa y analiza la política pública desde la cima, en la que se presenta cierta linealidad hacia un grado correcto de planificación, de plazos que deben cumplirse y respuestas que deben gestionarse. Consideramos que, justamente, es la trama territorial, es decir, la existencia de otros actores que disputan sentidos y ejercicios al momento de la implementación, la que tiene capacidad de actualizar abordajes y definiciones, de exigir modificaciones en el estilo de gestión estatal (Oszlak, 2014). La noción de *imposición externa* es, precisamente, lo que llamamos *trama-disputa*; es desde el territorio, en esa interacción, contexto de negociación y marco de relaciones de poder, donde se dirimen sentidos y se reconfiguran las políticas públicas.

La adopción de una estrategia interactiva de análisis –asociada a la noción de acción pública y la productividad de las controversias– nos permitió captar las particularidades, reconfiguraciones y reorientaciones del proceso de liberación del CDS en la Villa 21-24. Estas concepciones se alejan de un anclaje en la lógica de desvíos, ineficiencia o insuficiencia. A su vez, adoptar un enfoque ins-

titucional que haga énfasis en las fisuras del Estado, que comprenda su accionar cotidiano y entramado burocrático (atravesado por los conflictos y múltiples intereses), nos permitió situarnos en los márgenes y estudiar las prácticas de las trabajadoras territoriales. Nos alejó de las lecturas binarias (formalidad o informalidad) y nos permitió captar los grados de autonomía, potencias y limitaciones de lo territorial, en cuanto reorientación de lo que viene dado.

Nuestra propuesta fue indagar en las sinuosidades extrañas a la lógica burocrática, en las jerarquías enredadas, cruzándolas con el amontonamiento de roles (y arenas), a partir de desmenuzar el sistema de actores y la objetivación de interrelaciones. Se trató de sustituir el análisis de la implementación en clave de secuencia cronológica por la red de actores, de problemas, de técnicas de intervención; hemos indagado cómo coexisten formas de movilización y acción colectiva distintas, que, de manera continua discuten y construyen los problemas emergentes, evalúan acciones pasadas, reconfiguran problemas públicos, influyen las instancias decisionales, experimentan nuevos instrumentos e incluyen y excluyen socios (Lascoumes y Le Galès, 2014).

Las nociones de *sedimentación* y *complejización* resultaron útiles para analizar el proceso de territorialización de la manda de liberación del CDS en la Villa 21-24 y su relación con los procesos de institucionalización. Comprender el proceso de institucionalización como un fenómeno de sedimentación, nos permitió registrar cómo, en el proceso de territorialización de la acción pública, se agregan normas, procedimientos, reglas. Como la política pública antes que un paquete de medidas transportable con mayor o menor grado de eficiencia en su implementación es un “milhojas”, es decir, un proceso en el que se agregan, acumulan, permanecen, alteran y modifican las instituciones, a la vez que se reorientan objetivos y se redefinen los problemas colectivos. La noción de sedimentación, a su vez, nos permitió captar la porosidad de las fronteras de las distintas arenas y registros que interactúan en la regulación de los problemas sociales y cómo la experiencia es acumulativa a la vez que ilumina el carácter procesual y las diversas formas de institucionalización.

Consideramos que el análisis del protocolo permitió iluminar ese fenómeno de sedimentación. Su configuración evidenció un proceso de maduración en tanto condensó las experiencias, interacciones y aprendizajes, como resultado de la gestión desde los márgenes y afirmó la porosidad del Estado y, por lo tanto, de la interacción entre las tramas actorales y las arenas en las que fue circulando el conflicto.

Además, denota un proceso de complejización en tanto que este dispositivo incorporó los nuevos problemas y demandas territorializadas en esa interacción

de arenas, de lógicas, de tramas. El recorrido a lo largo de los capítulos y el análisis del protocolo permitieron dilucidar cómo en la interacción, la incorporación de demandas y la condensación de experiencias emergen nuevas lecturas del territorio de referencia, del problema, y aparecen nuevas categorías, múltiples enfoques y nuevos y diversos dispositivos de gestión. En el marco de las relecturas y la superposición de los territorios de referencia de los distintos actores, la cuenca y la sirga ya no son una territorialidad vacía-homogénea en un Google Earth. Aparecieron tramos y subtramos, la división de la cuenca según áreas de conflictividad y factibilidad de trazado del camino de sirga; la sectorización del camino de sirga en la 21-24 de acuerdo con grados de vulnerabilidad y riesgo ambiental; los censados y los no censados, los censados con voluntad de relocalizarse y los irregulares, los canjes internos, los casos prioritarios; la relocalización de viviendas, pero también la gestión de las actividades comerciales que se desarrollaban en las viviendas. También se complejiza el entendimiento y la gestión de los desplazamientos. Se trata de un proceso de relocalizaciones con tres etapas que agrupan un conjunto de tareas y dispositivos comunitarios e individuales con las familias, orientados a acompañar el proceso de abandono del hábitat original y la apropiación del nuevo hábitat: actualización del censo, talleres premudanza, visitas de obra, demolición y mudanza, adjudicación de la nueva vivienda, talleres comunitarios, asambleas de consorcios, mesas interministeriales. Todo esto se contrapone a un abordaje que consistía en una notificación 72 horas previas a la ejecución del desalojo.

El análisis de la dimensión territorial de la implementación, la aproximación al caso de estudio desde la territorialización, y a la vez considerar la productividad de las controversias, fundamentalmente, en la complejización de las miradas y la comprensión del territorio como el lugar de reorientación de las políticas públicas, suponen una apuesta política en dos sentidos.

Por un lado, la potencia política de la organización territorial, mientras que el proceso devela la capacidad de reconfigurar el devenir de las políticas públicas. En mis años de trabajo en el IVC, frecuentemente se escuchaba: “Si la mesa [en referencia a las mesas de trabajo o mesas de gestión participativa en los barrios] no está de acuerdo con esto, no va a salir” o “Yo no puedo hablar de otra cosa en la mesa hasta que no se destrabe este tema”. Las demandas territorializadas dan cuenta del carácter abierto de las políticas públicas. Y, por ende, de la posibilidad de modificación y apropiación de su desarrollo. La capacidad organizativa y el ejercicio de agencia por parte de las personas afectadas por la orden de liberación (organizadas colectivamente en el CDD) y los organismos

institucionales que oficiaron como defensores de sus demandas en la Villa 21-24 han logrado torcer el devenir de las relocalizaciones, “subir la vara del proceso”.

Por el otro, se pretende destacar la potencia y fortaleza de la planificación territorial y la gestión en el territorio como forma de producir, construir y complejizar las políticas públicas. La producción de conocimiento desde el territorio, la gestión desde los márgenes y en las trincheras permiten abordajes integrales de los problemas y las causas, habilitando la construcción de soluciones multidimensionales. La gestión de proximidad mostró cualidades para atender el conflicto como un espacio fértil para impulsar la creación de instrumentos, estrategias, procedimientos, espacios que alteraron las formas de regulación política sobre problemas sociales, estableciendo escenarios de negociación para la búsqueda de consensos.

El proceso de investigación nos ha dejado múltiples reflexiones y en especial, nuevas preguntas sobre los efectos de la gestión de proximidad en relación con las tramas organizativas en los territorios. El testimonio de Luciana, en particular, nos ha planteado interrogantes:

El Cuerpo de Delegados quedó como único interlocutor barrial y el IVC ni hizo el intento de tratar de dividir. Estuvo clarísimo que había un solo interlocutor. Creo que eso marcó el proceso, sino me parece que el IVC suele ser más tramposo. Había un discurso muy armado y pensado que no mostraba grietas, después empezaron a mostrar más grietas, porque la relajaron, porque vieron otro tipo de interlocutores [en referencia a la confianza que generó el equipo territorial y cómo empezaron las peleas entre delegados o delegadas en la mesa]. Tenían un nivel de estrategia muy consolidado. Y eso hizo que el IVC no pudiera ganar casi ninguna batalla. No quiere decir que el proceso sea de buena calidad, o sea hacía agua por todas partes. Pero las luchas puntuales que posicionaban los delegados las siguen ganando (entrevista a Luciana, trabajadora territorial del IVC).

¿Cuándo la construcción de confianza que realizan los equipos territoriales potencia el devenir de las políticas públicas o funciona como “un aguantadero del mientras tanto”? ¿Cuáles son los márgenes entre la escucha, receptividad y gestión de la porosidad, y el “dejar hablar a los vecinos y las vecinas”? ¿Qué tipos de gestiones de proximidad y equipos territoriales son potentes? ¿Existen puntos de contacto entre la gestión de proximidad y la política de cercanía como estrategia de gestión para disipar los conflictos? ¿Bajo qué condiciones la relegitimación del Estado, a partir de la creación de nuevos mecanismos institucionales, atenta contra los procesos organizativos barriales?





## Agradecimientos

La escritura, para mí, fue siempre un ejercicio de aparente soledad: la *notebook*, la *playlist* de “enfoque y creatividad”, el mate y yo. Sin embargo, sostener horas y horas en este cuarto de estudio, solo es y fue posible porque hay una trama que acompaña, que habilita.

Quiero en primer lugar agradecer a Andrea, que, como directora de la tesis de maestría, dedicó muchas horas a desenredar cada encerrona con ironía, precisión y pedagogía amorosa. También me acompañó en la escritura de este libro, afilando mis reflexiones, permitiéndome encontrar mi propia voz, haciéndome sentir que lo que tengo para decir, tiene sentido que salga a la luz. Mi admiración hacia ella solo se expande mientras más aventuras nos conectan. ¡Gracias, Andre, por tanta generosidad! Deseo que la curiosidad nos siga encontrando, tomando cafés por Buenos Aires.

En segundo lugar, a la Universidad Pública. Especialmente a la “UNGS”. Este libro es posible por el financiamiento otorgado a divulgar las tesis producidas en el marco del posgrado de estudios urbanos. De otra manera, no sería accesible circular y poner en diálogo el conocimiento construido en este ámbito. Una mención en particular a Francisco Marcaletti y el equipo de la editorial, que con paciencia y profesionalismo, han acompañado el trabajo de diseño y edición.

En tercer lugar, quiero agradecer a aquellas personas que colaboraron con fuentes, información, con respuestas a consultas, con aporte de notas, bibliografía, saberes, recorridos y experiencias. Particularmente a Juli Meroño y el equipo del IVC; a Agus Territoriale y Julia López de la Defensoría, que con premura indagaron en sus archivos para facilitarme fotos y planos.

En cuarto lugar, agradezco a Estefanía Montecchio por su paciente compañía en la edición de este libro. Fueron casi dos meses de correr contra reloj y malabarear en el pluriempleo.

No quiero dejar de reconocer a todas aquellas personas que durante todo este proceso de investigación y escritura han despertado inquietudes, reafirmado percepciones y afinado conclusiones. La militancia, el laburo en el Estado y la Universidad Pública fueron grandes escuelas de pensamiento crítico. En el barrio, en las oficinas (territoriales y ministeriales) y en las aulas, me topé con grandes maestras, debatí y reflexioné con compañeros y colegas. Mis preguntas e intereses se tejieron en ese encuentro. Este libro, en algún punto, busca poner en valor esos esfuerzos cotidianos por recrear las formas en que hacemos políticas públicas.

Por último, me tomo el atrevimiento también de agradecer a esa inmensa red de afectos que me sostiene.

Mis amigos, tribu y manada, que han bancado con memes, *stickers* y amor, el largo proceso de elaboración de la tesis y el intenso proceso de escritura de este libro. A Dani Galvis, por preguntar y habilitar tiempo para dedicarme a esto. A Tomi Capalbo, Guada Granero, Den Brikman, Celi Fischnaller y Vicki Ladoire, por sus lecturas y devoluciones, por las sugerencias en los detalles finales. Que la posición reflexiva y la inmensa voluntad transformadora nos encuentre siempre. A la negra, Barbi Leiva, por correr y editar las imágenes para que estén un poquito más visibles en este manuscrito. A Dani y Nuri, por las risas, la palabra y el aguante incondicional. A Gi, por estar siempre, no importa cuántos océanos existan entre nosotras.

A mi papá, mi mamá y mi hermana, por construir las herramientas y brindar las libertades que han permitido cada búsqueda. Por ser una gran combinación de precisión metodológica, pragmatismo resolutivo y escucha reflexiva. A mi mamá le quiero agradecer particularmente, no solo su lectura en medio de seminarios y cursadas, sino también, esa última tarde, tiradas en el piso, entre mates y medialunas, buscando desenredar la introducción. A mi sobri Juana, por ser oasis y fuente de creatividad. A mi cuñado, Guille, por el humor y el mutuo entendimiento que supimos construir en estos años. Gracias, familia, por cuidar de Petra, en estos fines de semanas de maratón.

A Ernest, te agradeceré eternamente por la rica comida, pero, sobre todo, por tu incondicionalidad. Mi fiel compañero, que toca la puerta del estudio, buscando matar un poco mi neurosis, trayendo disfrute a los procesos. Gracias por tu empeño en destrabar y reacomodar las piezas de este rompecabezas de proyectos y familia que somos. Gracias también por correr los márgenes.

A Petra, por habitarme en el último tramo de elaboración de la tesis y patear para que salga. Cuatro años después, gracias por tu amor, por ensancharme el corazón, por tus preguntas que revitalizan mi curiosidad, por cada “mami” que me llama al presente, para bajar la vara y fundirnos en un abrazo. Escribí “el cuento” que, algún día, espero quieras leer. A Kaia, por llenarme de vida y nuevas preguntas, por la magia de confirmar tu presencia en la misma semana en la que entregué este manuscrito. Te esperamos con mucho amor para aventurarnos en esto de ser cuatro.



# Bibliografía

- Agüero Lavigne, M. L. (2018). “Justicia y cuidado del ambiente. El caso de la contaminación de la Cuenca del río Matanza-Riachuelo a la luz de la obra de Nancy Fraser”. Máster Universitario en Filosofía, Universitat de les Illes Balears.
- Arcidiácono, P. y Perelmiter, L. (2024). *De bobo, nada*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Auyero, J. y Swistun, D. (2008). *Inflamable: Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.
- Azuela, A. y Cosacov, N. (2013). “Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales: En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires”. *EURE (Santiago)*, vol. 39, n° 118, pp. 149-172.
- Balbi, F. y Boivin, M. (2008). “La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno”. *Cuadernos de antropología social*, n° 27, pp. 7-17.
- Bartolomé, L. J. (1985). “Introducción: Las relocalizaciones masivas como fenómeno social multidimensional”. En Bartolomé, L. J. (comp.), *Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas*, pp. 1-7. Buenos Aires: IDES.
- Brikman, D. (2016). “¿Gestión social de hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015”. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, n° 6, pp. 1-26.

- Carman, M. (2015). "Una mirada sobre cuerpos sufrientes: las relocalizaciones de villas ribereñas en Buenos Aires". *Antropología Social y Cultural del Uruguay*, vol. 13, pp. 65-74.
- Carman, M.; Olejarczyk, R.; Ruete, R.; Demoy, B. y López Olaciregui, I. (2020). "Caballos de Troya en la política pública: la producción y los usos de un protocolo de relocalizaciones". En Trentini, F.; Guíñazú, S. y Carenzo, S. (comps.), *Más allá (y más acá) del diálogo de saberes: perspectivas situadas sobre políticas públicas y gestión participativa del conocimiento*, pp. 201-236. San Carlos de Bariloche: IIDyPCa, CONICET-UNRN.
- Castañeda, V.; Fernández, N.; Garcete Gamarra, Z.; Rigano, J. C.; Mesa, G.; Schowierski, N.; González, J.; Giménez Maidana, C.; Giménez Maidana, P.; León Aquino, M.; Maguna, P.; Miño, M.; Ruttia, R.; Cañete Gómez, M.; Cuenca, R.; Galarza, F.; Villagrán, M.; Vega, M.; Quiroga, C.; Mongelos, A.; Burgos, Y.; Díaz, P.; Montenegro, G.; Garay, C. y Álvarez, G. (2012). *El barrio obrero conocido como Villa 21-24 y Zavaleta. Una historia de dificultades, luchas y conquistas*. Buenos Aires: Espacio Memoria y Derechos Humanos.
- Catenazzi, A.; Cravino, C.; Quintar, A.; Da Representacao, N. y Novick, A. (2009). *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Los Polvorines-Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Catenazzi, A. y Da Representacao, N. (2009). "Acerca de la gestión de la proximidad". En Chiara, M. y Di Virgilio, M. M., *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Los Polvorines: UNGS.
- Catullo, M. R. (2006). *Ciudades relocalizadas: una mirada desde la antropología social*. Buenos Aires: Biblos.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). *La lucha por el derecho. Litigio estratégico y derechos humanos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Chellillo, M.; López, M. J.; Royo, L.; Sagasti, I. y Territoriale, A. (2014a). "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*, a. 4, n° 6, pp. 23-40.

- (2014b). “El ‘cómo’. Propuesta de un modelo de defensa para la causa Riachuelo”. *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*, a. 4, n° 6, pp. 41-60.
- Das, V. y Poole, D. (2008). “El estado y sus márgenes: etnografías comparadas”. *Cuadernos de Antropología Social*, n° 27, pp. 19-52.
- Defensoría General de la Ciudad (DGC) (2014). *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*, a. 4, n° 6.
- Duran, P. y Thoenig, J. C. (1996). “L’État et la gestion publique territoriale”. *Revue française de science politique*, a. 46, n° 4, pp. 580-623.
- Goodsell, C. (1981). *The Public Encounter. Where State and Citizen meet*. Bloomington: Indiana University Press.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- López Olaciregui, I. (2019). “Tensiones en la implementación de un programa de relocalización. La perspectiva de los actores involucrados en el caso de la Villa 26”. Tesis para optar por el grado académico de Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Merlinsky, M. G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2016). “Efectos de las causas estructurales en el largo plazo: la causa Riachuelo / Efeitos de casos judiciais estruturais no longo prazo: o caso Riachuelo / Long-term effects of structural cases: the Riachuelo case”. *Revista Direito e Práxis*, vol. 7, n° 2, pp. 397-420.
- Merlinsky, M. G.; Scharager, A. y Tobías, M. (2017). “Recomposición ambiental y desplazamiento de población en Buenos Aires. Controversias sobre la liberación del camino de sirga en la cuenca Matanza-Riachuelo”. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, vol. 22, n° 22, pp. 53-72.



- Merklen, D. (2000), “Vivir en los Márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90”, en Svampa, M. (editora), Desde Abajo. Las transformaciones de las identidades sociales, Buenos Aires, UNGS-Biblos.
- Motta, M. y Ochoteco, P. (2010). “Intervenciones en el hábitat de la población en situación de pobreza: Laboratorio Urbano Ambiental para la Villa 21/24 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de una gestión por asociación participativa y concertada”. Segundo Congreso Iberoamericano de Teoría del Habitar, ALTEHA y Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Muller, P. (1998). “La producción de las políticas públicas”. *Innovar*, n° 12, pp. 65-75.
- Najman, M. y Fainstein, C. (2019). “Lo nuevo con sabor a viejo”. Custodio Pallarés, L.; Palermo, A. I. y Vigna, A. (coords.), *¿Cómo pensamos las desigualdades, pobrezas y exclusiones sociales en América Latina?*, pp. 131-154. Buenos Aires: CLACSO.
- Nosetto, L. E. (2014). “Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política argentina”. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, vol. 14, n° 23, pp. 93-123.
- Offner, J. M. (2006). “Les territoires de l’action publique locale”. *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, pp. 27-47.
- Olejarczyk, R. y Demoy, B. (2017). “Habitar la trinchera: potencia y política en el Trabajo Social”. *Ts. Territorios-Revista de Trabajo Social*, vol. 1, n° 1, pp. 13-28.
- Oszlak, O. (2006). “Burocracia estatal: política y políticas públicas”. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, n° 11, pp. 11-56.
- (2014). “Políticas públicas y capacidades estatales”. *Forjando*, vol. 5, n° 3, pp. 14-21.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, vol. 2, n°4, pp. 99-128.
- Partridge, W. (1985). “Reasentamiento de comunidades: los roles de los grupos corporativos en las relocalizaciones urbanas”. En Bartolomé, L. J.

- (comp.), *Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas*, pp. 49-66. Buenos Aires: IDES.
- Perelman, P. y Fernández Rey, L. (2014). *Análisis sobre el proceso de relocalización de los pobladores de las villas ubicadas en el camino de sirga de la cuenca baja del Matanza Riachuelo*. Buenos Aires: Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edit.
- Quintar, A.; Cravino, M. C. y González Carvajal, M. L. (2012). “Participación y política. Discutiendo algunos sentidos y prácticas participativas en América Latina”. *Otra Economía*, vol. 5, n° 9, pp. 116-125.
- Raffestin, C. (1986) *Pour une géographie du pouvoir*. Edit. Litec. Paris.
- Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. (2011). “Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial”. Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. (comps.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales Un rompecabezas para armar*, pp. 17-47. Buenos Aires: Prometeo.
- Santos, M. (2000 [1996]). *La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo, razón y emoción*. Barcelona: Ariel.
- Scharager, A. (2017). “Cuando la justicia toca la puerta: relocalizaciones y política en una villa de Buenos Aires”. Tesis para optar por el título de Magíster en Antropología Social, Universidad Nacional de San Martín.
- (2019). “Judicialización, política y conflicto social. Resistencias y controversias en un proceso de relocalización de villas en Buenos Aires (2008-2018)”. Tesis para optar por los títulos de Doctor en Ciencias Sociales y Doctor en Geografía, Universidad de Buenos Aires y Université François Rabelais de Tours.
- Smulovitz, C. (2008). “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina”. *Desarrollo Económico*, vol. 48, n° 190-191, pp. 287-305.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Editorial: Biblos. ISBN: 950-786-370-2. Buenos Aires.
- Thoenig, J. C. (1997). “Política pública y acción pública”. *Gestión y Política Pública*, vol. VI, n° 1, pp. 19-37.

Thwaites Rey, M. (2005). “Estado: ¿qué Estado?”. En Thwaites Rey, M. y López, A. (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, pp. 21-41. Buenos Aires: Prometeo.

*Documentos públicos consultados*

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) (2010a). “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf>

——— (2010b). “Convenio Marco para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamiento Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Segunda y última etapa septiembre de 2010”. En *Plan de Urbanización de Villas y Asentamiento Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo*. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Plan-Urbanizaci%C3%B3n-Villas-Asentamiento-Precarios-Riesgo-Ambienta-Cuenca-Matanza-Riachuelo.pdf>.

——— (2018). “Informe final EISAAR Camino de Sirga del Barrio Villa 21-24”. Disponible en: <http://www.ACUMAR.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Final-Camino-de-Sirga-21-24-CABA.pdf>  
Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía y Finanzas, GCBA (2019). M8. Villa 21.24, Núcleo Habitacional Transitorio Zavaleta, Barrio Orma y Barrio Iguzú.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2010). Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010.

Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) (2015a). Protocolo Base para el Diseño e Implementación Socialmente Responsable de Procesos de Relocalización Involuntaria de Población.

——— (2018). Informe final Censo 2017, Villa 21-24.

Ley 26.168. “Creación de ACUMAR”. *Boletín Oficial*, n° 31047, 5/12/2006.

Ley 3.947. “Declaración de la emergencia social, urbanística, ambiental y sanitaria de la Cuenca Matanza-Riachuelo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires*, n° 3796, 22/11/2011.

Ley 5.172. “Construcción de proyectos habitacionales para la relocalización de las familias de la Villa 21-24”. *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires*, n° 4566 26/1/2015.

Ministerio Público Tutelar (MTP) (2011). *Informe de Veeduría del Relevamiento de los habitantes del Camino de Sirga de la Villa 21-24*. Asesoría Tutelar ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Tributario N° 1.

*Fallos y resoluciones judiciales*

Causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)”. Expediente M. 1569. XL, 2004.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) (2006). “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>.

———. (2008) “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>.

———. (2012). “Acta del 19 de diciembre de 2012 en Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.

Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes (2009). “Informe estado de avance”. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-2673-La-Justicia-presenta-avances-en-la-limpieza-del-Riachuelo.html>.

———. Resolución judicial (7/7/2009). “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo).

———. Resolución judicial (3/9/2009). “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo).

- Resolución judicial (1/10/2009). “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo).
- Resolución judicial (10/11/2009). “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.
- Resolución judicial (13/12/2010). “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.
- Resolución judicial (21/12/2010). “ACUMAR s/ Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”, de los autos principales N° 01/09, caratulado “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.
- Resolución judicial (28/12/2010). “ACUMAR s/ Ordenamiento Territorial” de los autos principales N° 01/09, caratulado: “MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.
- Resolución judicial (3/2/2011). “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.
- Resolución judicial (22/2/2011). “ACUMAR s/ Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”, de los autos principales N° 01/09, caratulado “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/

- Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.  
 — Resolución judicial (28/2/2011). “ACUMAR s/ Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”, de los autos principales N° 01/09, caratulado “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.
- Resolución judicial (1/3/2011): “ACUMAR s/ Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios” de los autos principales N° 01/09, caratulado “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.
- Resolución judicial (26/4/2011): “ACUMAR s/ Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios” de los autos principales N° 01/09, caratulado “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.
- Resolución judicial (2/5/2011): “ACUMAR s/ Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”, de los autos principales N° 01/09, caratulado “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.
- Resolución judicial (14/7/2011): “ACUMAR s/ Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”, de los autos principales N° 01/09, caratulado “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo.”.
- Resolución judicial (27/12/2011): “ACUMAR s/ Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”, de los autos principales N° 01/09, caratulado “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/

Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.

Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón. Resolución judicial (12/5/2014): “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo.

*Páginas web consultadas*

Fundación TEMAS. <https://www.fundaciontemas.org.ar/>

ACUMAR. Video de relocalizaciones. <http://www.ACUMAR.gob.ar/eje-social/ordenamiento-ambiental/habitat/villa-21-24/>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) (s/f). “Construcción del parque lineal”. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/cumar/programas/construccion-del-parque-lineal>.

Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) (s/f). “Camino de Sirga”. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/integracion-de-los-barrios/camino-de-sirga> ——— (23 de septiembre de 2013). Primera Relocalización 21.24. Facebook. [https://esLa.facebook.com/pg/IVCBuenosAires/photos/?tab=album&album\\_id=572330462821903&ref=page\\_internal](https://esLa.facebook.com/pg/IVCBuenosAires/photos/?tab=album&album_id=572330462821903&ref=page_internal)

——— (7 de febrero de 2014). Relocalización 21.24. Facebook. [https://esla.facebook.com/pg/IVCBuenosAires/photos/?tab=album&album\\_id=641973239190958&ref=page\\_internal](https://esla.facebook.com/pg/IVCBuenosAires/photos/?tab=album&album_id=641973239190958&ref=page_internal)

——— (21 de mayo de 2014). Trabajo de campo ACUMAR. Facebook. [https://esla.facebook.com/pg/IVCBuenosAires/photos/?tab=album&album\\_id=691308984257383&ref=page\\_internal](https://esla.facebook.com/pg/IVCBuenosAires/photos/?tab=album&album_id=691308984257383&ref=page_internal)

——— (4 de diciembre de 2015). Relocalización 21.24. Facebook. [https://esla.facebook.com/pg/IVCBuenosAires/photos/?tab=album&album\\_id=961975357190743&ref=page\\_internal](https://esla.facebook.com/pg/IVCBuenosAires/photos/?tab=album&album_id=961975357190743&ref=page_internal)

*Documentos oficiales no publicados*

Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) (2013). Informe primera etapa de relocalización de las familias del Asentamiento Villa 21-24 en el Conjunto Urbano Padre Mugica.

- (2014). Informe de gestión para la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- (2015b). Informe de gestión para la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- (2015c). Documento de evaluación de los talleres en la Villa 21-24.
- (2015d). Documento previa tercera relocalización.





La colección **Cuestiones Metropolitanas** reúne la amplia producción académica sobre temas vinculados con los problemas de los conglomerados urbanos y, en particular, con la Región Metropolitana de Buenos Aires. La colección incluye textos que abordan las temáticas del urbanismo, la ecología, la gestión local, la sociología y la antropología aplicadas al estudio de los problemas sociales, económicos y ambientales del conurbano.

En 2008, la Corte Suprema ordenó el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo y dispuso, entre otras medidas, transformar el borde del río densamente poblado en un paseo parqueizado. Esa medida, basada en la figura del camino de sirga, desató tensiones en torno a la contaminación, la crisis habitacional y la disputa entre la obligación estatal de liberar el terreno y las resistencias locales al modo de intervención del Estado.

Este libro sigue lo ocurrido en la Villa 21-24, barrio del sur porteño ubicado en los márgenes —del río y de la acción estatal—, donde vecinos, trabajadoras sociales, funcionarios, jueces y organizaciones de derechos humanos se entrecruzaron en una compleja trama. A través de entrevistas, documentos y experiencias de campo, la autora nos muestra cómo se negocian —y, a veces, se reinventan— las políticas públicas en territorios antes ignorados. Nos invita a mirar con nuevos ojos ese “circo” de actores diversos que, entre conflictos y acuerdos, redefinen problemas y construyen soluciones. De allí el gran potencial creativo y democrático, que nos muestra que las reglas no se imponen sin más: deben rehacerse desde el barro, la práctica, la vida en común.

Colección **Cuestiones Metropolitanas**

Universidad Nacional  
de General Sarmiento



Libro  
Universitario  
Argentino

