



Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales

**Tensiones en la implementación de un programa de relocalización.  
La perspectiva de los actores involucrados en el caso de la Villa 26.**

**Tesista:** Inés López Olaciregui

**Directora de Tesis:** Romina Olejarczyk

**Tesis para optar por el grado académico de Magister en Diseño  
y Gestión de Programas Sociales**

Buenos Aires, febrero de 2019

## **Resumen**

Esta investigación se propone abordar el modo singular en que se concretó en la Villa 26, (en Barracas, zona Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), la implementación de las relocalizaciones de población enmarcadas en la Causa Mendoza.

Mediante una aproximación etnográfica, busca dar cuenta de las tensiones que emergen en el proceso de implementación del programa, como producto del encuentro entre las diversas perspectivas de los actores involucrados. La comprensión de las representaciones, significaciones y sentidos puestos en juego, permite profundizar en los efectos generados en el territorio específico de la Villa 26 desde 2011 hasta la actualidad, en orden a contribuir a la discusión sobre procesos de relocalización de población que surgen a partir del Fallo Mendoza.

## **Agradecimientos**

*He pensado muchas veces que un hombre podría llegar él sólo al Ecuador, y luchar heroicamente con leones y tigres, y fracasar luego en su tentativa de escribir el relato de lo que vio y vivió.*

Isadora Duncan, Mi vida.

Emprender una investigación sobre un proceso que en lo personal significó una infinidad de dilemas, alegrías y frustraciones, se hubiera presentado como una tentativa de antemano destinada al fracaso, si no hubiera contado con personas que me acompañaron y me inspiraron para asumir el desafío.

Entre esas personas, fueron centrales para mí, mis amigas Regi y Bel, compañeras de camino y de compromiso. A ellas les agradezco su amistad cotidiana, que me abre a la reflexión y me presenta siempre la pregunta compleja. Les agradezco su presencia para habitar colectivamente espacios que incomodan. Este trabajo pretende abordar tan sólo algunos cuestionamientos que nos hemos hecho juntas.

También le agradezco especialmente a mi directora Romi, que me escuchó y me leyó con tanta atención, y que sobre todo me dio ánimo e iluminó en los momentos en que me sentía un poco mareada y no sabía ya por dónde seguir avanzando. Su calidez para acompañarme con paciencia y su atino para mostrarme los puntos a reformular, me generaron la confianza necesaria para avanzar con la investigación.

A su vez, le agradezco a las personas como Meli y Bel, que se tomaron el trabajo de releer la tesis cuando estaba a punto de ser entregada, para realizarme algunos últimos comentarios que se convirtieron en las últimas modificaciones.

Por otra parte, un agradecimiento especial a las vecinas y vecinos que me volvieron a abrir las puertas de sus casas para reflexionar juntos/as, y estuvieron dispuestos/as a responder mis preguntas durante largos ratos, revolviendo los recuerdos de un proceso que había sido tan movilizante. A ellos/as, les dedico especialmente este trabajo, que espero refleje sus perspectivas y permita profundizar en la experiencia transitada.

A su vez, quiero agradecer a las otras personas entrevistadas en esta tesis, sobre todo a Antonia y Carmen de un organismo defensor y a aquellas trabajadoras del IVC como Carolina que me pasaron datos con mucha precisión. Todas estas personas, estando involucradas actualmente de modo cotidiano en el proceso, dedicaron su tiempo a realizar un aporte y enriquecer la investigación.

Agradezco también a mi familia y amigos/as que me acompañaron en esta tesis sobre todo al comprender mis ausencias por tantos fines de semana dedicados a la escritura, y al estar siempre atentos/as a cómo venía avanzando, preguntándome y apoyándome con todo su afecto. Entre mis seres queridos, sobre todo le agradezco a Emiliano, mi compañero, que tomó mi tesis como un proyecto compartido y semana tras semana se ocupó de que todo estuviera dispuesto de modo que yo me concentrara en la investigación, para luego acompañarme en silencio, desde el otro lado de la mesa, inmerso en sus lecturas propias.

## Índice

Índice.....	5
Introducción .....	7
Presentación del problema de investigación .....	7
Perspectiva del análisis .....	11
Objetivos .....	14
Hipótesis.....	15
Metodología y fuentes.....	16
Estructura .....	20
1. La cuestión urbana en la Cuenca Matanza Riachuelo .....	23
1.1. Lógicas de producción urbana.....	23
1.2. Una Cuenca signada por la informalidad urbana .....	27
1.2.1. La urbanización de la RMBA desde los inicios del Siglo XX .....	29
1.2.2. La densificación de la CABA y la progresiva extensión de la mancha urbana hacia mediados del Siglo XX .....	31
1.2.3. Políticas erráticas y variantes durante los años de alternancia cívico – militar.....	34
1.2.4. La expansión de asentamientos y la preeminencia de programas focalizados durante el neoliberalismo .....	37
1.3. El accionar del Estado en la historia reciente del RMBA .....	43
1.3.1. El accionar del Gobierno de la CABA .....	48
2. La traducción territorial del Fallo Mendoza.....	54
2.1. Desarrollo económico y degradación ambiental del Matanza Riachuelo .....	54
2.2. El camino hacia el Fallo .....	56
2.2.1. La invisibilización de la contaminación .....	57
2.2.2. Los inicios de una reivindicación colectiva.....	60
2.2.3. El Fallo de 2008 .....	64
2.3. La orden de liberar el Camino de Sirga.....	68
2.3.1. Las huellas institucionales de las resoluciones del Juez Armella.....	70
2.3.2. Primeros traslados forzosos en la CABA .....	76
2.4. Desplazados en nombre del ambiente. Una reflexión preliminar.....	81

3. La 26.....	85
3.1. La(s) historia(s) de conformación del barrio.....	85
3.2. La Villa 26 y la relocalización, según sus habitantes.....	92
3.2.1. Perspectivas frente a la relocalización.....	94
3.2.2. La percepción sobre la contaminación .....	103
3.2.3. Tensiones con la versión oficial: el riesgo ambiental como fundamento de la relocalización .....	108
4. La implementación del programa de relocalización.....	113
4.1. Un repaso por los principales hitos que se sucedieron a lo largo del proceso de relocalización de la Villa 26 .....	113
4.2. Sobre el equipo territorial.....	116
4.3. Una normativa expulsiva: los <i>irregulares</i> en la Causa Mendoza.....	121
4.3.1. Los no censados .....	124
4.3.2. Los que no permanecieron .....	135
4.3.3. Los que no se congelaron .....	140
4.4. Las disputas por la vivienda.....	143
4.4.1. Qué vivienda le corresponde a cada familia: criterios en tensión .....	146
4.5. Los repertorios del pedir .....	152
4.6. El <i>mientras tanto</i> .....	160
4.7. La invisibilización de la etapa posterior a la mudanza.....	168
5. Conclusiones .....	175
<b>6. Referencias bibliográficas .....</b>	<b>187</b>

## **Introducción**

### **Presentación del problema de investigación**

En respuesta a un reclamo por daño ambiental colectivo presentado por un grupo de vecinos/as de Villa Inflamable, un asentamiento del Partido de Avellaneda emplazado en la Cuenca del río Matanza Riachuelo<sup>1</sup>, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de Argentina dictó en 2008 el Fallo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”. Mediante este Fallo, el Supremo Tribunal condenó al Estado Nacional, al Estado de la Provincia de Buenos Aires y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>2</sup> (GCABA) por los daños colectivos generados a partir de la contaminación del Riachuelo.

El Tribunal también ordenó la disposición de líneas de acción que logran el cumplimiento de tres objetivos: mejorar la calidad de vida de la población que reside en la Cuenca, recomponer el daño y prevenir futuros perjuicios. Ante esta orden, los Estados demandados establecieron un Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) que delimitó ciertas líneas de acción conducentes al logro de los objetivos dispuestos en un territorio abarcado por 14 Municipios de la Provincia de Buenos Aires y el Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

El presente trabajo se enfoca en una de las líneas de acción derivadas de la Causa Mendoza, relativa a la intervención en villas y asentamientos. Con el objeto de contribuir a la discusión sobre procesos de relocalización de población suscitados a partir del Fallo, toma

---

<sup>1</sup> De ahora en adelante, “la Cuenca”.

<sup>2</sup> Utilizaré la denominación de Ciudad Autónoma de Buenos Aires definida en la Constitución de 1996 que modificó la anterior denominación de Capital Federal

como caso de investigación la relocalización de la Villa 26, ubicada en el barrio de Barracas, al sur de la CABA, dado que ha sido uno de los procesos incluidos dentro del PISA.

La relocalización de villas y asentamientos en el marco de la Causa Mendoza surge a partir de la orden que dictó el Juez Armella<sup>3</sup> de liberación del Camino de Sirga<sup>4</sup>. El Juez dictaminó la remoción de cualquier construcción que estuviera en los 35 metros que bordean el Riachuelo y dispuso esta orden como una acción de reordenamiento territorial y ambiental que implicaría la generación de un corredor verde en la franja ribereña. Frente a esta disposición judicial, tanto la CSJN como ambos Juzgados que han estado sucesivamente a cargo de la ejecución de la sentencia manifestaron en reiteradas oportunidades la necesidad de evitar desalojos forzosos y sus resoluciones han planteado la exigencia de una contrapartida de vivienda en mejores condiciones como garantía de una alternativa de acceso al hábitat. Sin embargo, la implementación de los programas de relocalización reflejó fuertes tensiones entre el efectivo cumplimiento del derecho al hábitat por parte de la población afectada frente a una perspectiva que entiende a esta población como obstáculos a remover para lograr la liberación del Camino de Sirga.

En este sentido, a partir de la orden de relocalizar la población habitante del Camino de Sirga, en el año 2010, las primeras acciones realizadas por el Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC) –organismo a cargo de llevar adelante las relocalizaciones en esa

---

<sup>3</sup> Juez Federal que estuvo a cargo del seguimiento de ejecución de la sentencia hasta 2013 y fue removido de la Causa Mendoza por casos de corrupción en la contratación de empresas vinculadas a acciones relacionadas con el saneamiento del Riachuelo. En esa oportunidad el seguimiento de ejecución de la Causa pasó a dos Juzgados: el Juzgado Criminal y Correccional Federal n° 12 a cargo del Juez Dr. Torres, y el Juzgado Federal n° 2 de Morón, a cargo del Juez Dr. Rodríguez. Este último Juzgado es el que está específicamente a cargo de seguir los procesos de relocalización.

<sup>4</sup> El Camino de Sirga está definido por el Código Civil como los 35 metros aledaños a los cauces de agua navegables.

jurisdicción– fueron desalojos de familias que vivían en terrenos dispersos sobre las orillas del Riachuelo, a las que no se les ofreció ninguna alternativa de vivienda. Posteriormente, comenzaron relocalizaciones de villas de tamaño intermedio (Villa Luján, El Pueblito y Magaldi) en las que la población se mudó a conjuntos habitacionales con profundas deficiencias constructivas. Estas acciones se caracterizaron por su compulsividad y por la negación sistemática de todo tipo de derecho de acceso a la información y a la participación de las familias afectadas.

Las relocalizaciones compulsivas en la CABA cesaron cuando el IVC debió abordar aquellas villas que contaban con mayor consolidación y con estructuras organizativas fortalecidas. Así, para desarrollar el abordaje social en las Villas 21-24 y 26, se conformaron nuevos equipos técnicos que apuntaron a generar un acompañamiento integral de los procesos de relocalización y a profundizar en los niveles de participación de la población afectada. Sin embargo, las tensiones suscitadas en la implementación de la política de relocalizaciones continuaron. Por esta razón es válida la pregunta sobre hasta qué punto la Causa Mendoza ha dado lugar a la prevalencia de la cuestión ambiental y el objetivo de saneamiento del Riachuelo por sobre la atención a los sectores sociales que han sido históricamente –y que continúan siendo– afectados por esa crisis ambiental (Merlinsky, 2013).

En esta línea, el caso de la Villa 26 que se aborda en la presente investigación, resulta de especial interés ya que permite entender cómo los procesos de relocalización suscitados a partir del Fallo Mendoza son atravesados por nudos de tensión que se generan a partir de las diversas –y en algunos sentidos contrapuestas– interpretaciones que los actores involucrados tienen sobre estos procesos.

Con el fin de analizar el caso de la Villa 26, acudiré a investigaciones sobre procesos de relocalización masiva de población que resultan un antecedente insoslayable (Bartolomé, comp, 1985; Catullo 2006; Carman, 2017). Estas investigaciones ponen de manifiesto cómo las relocalizaciones se han legitimado en un pionerismo (Carman, 2017: 51) que anula divisiones de clase y diferencias culturales, presentando los movimientos de población como parte de un proceso que beneficiará a toda la sociedad. En este sentido, en relación con las relocalizaciones que responden a proyectos de gran escala, Carman (2017) retoma a Lins Ribeiro (1985) y plantea: “resulta usual que el Estado se ausente de ciertos aspectos `problemáticos` (...) porque su objetivo principal consiste en exhibir el éxito del proyecto” (p. 51). A diferencia del discurso oficial del Estado que suele hacer hincapié en el éxito de las relocalizaciones, las conceptualizaciones desarrolladas en estas investigaciones permiten problematizar estos procesos, indagando en los mapas de actores en disputa, en los niveles de participación de la población afectada, así como en los impactos sobre la cotidianeidad de las familias a partir del desarrollo de estas políticas, dado que, como señala Bartolomé (1985): “Toda relocalización compulsiva constituye de por sí un drama y por lo tanto, expone a la luz los mecanismos básicos que sostienen el tejido social de una comunidad humana, y en especial aquellos que hacen a su ajuste con el medio físico y social.” (p. 12).

Por otro lado, cabe resaltar de qué modo Catullo (2006) explicita la importancia de comprender las relocalizaciones de población como procesos, es decir: “(...) 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.” (p. 25). Tomando en consideración esta cuestión de la temporalidad de las

relocalizaciones, el presente trabajo se concentra en las distintas etapas de la relocalización de la Villa 26. Es decir, atiende al proceso desde el año 2011, –período en el cual se conformó una Mesa de Trabajo como espacio formal de diálogo entre las familias, los funcionarios públicos y organismos defensores, y en el que se realizó un censo de la población del barrio–, hasta la actualidad. Sin embargo, de modo de realizar un recorte temporal que me permitiera profundizar en la indagación etnográfica, en el marco de todo el proceso, me enfoqué sobre todo en la etapa previa a la primera mudanza<sup>5</sup> de familias al conjunto habitacional Luzuriaga.

### **Perspectiva del análisis**

Partiendo del análisis de los hechos mencionados, en el presente trabajo abordaré el caso desde la perspectiva propuesta por Oszlak y O'Donnell (1981), quienes comprenden a la política pública como: “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.” (p. 14). Esta perspectiva teórica asume una mirada dinámica del Estado que lo “pone en movimiento”, junto con los distintos actores involucrados en dicha cuestión: “(...) Las políticas estatales permiten una visión del Estado “en acción”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales” (p. 6).

Asimismo, a los fines de realizar esta investigación, acudiré a otros estudios que atienden la cuestión del hábitat en la RMBA desde una perspectiva relacional y que ponen el foco en el

---

<sup>5</sup> Distingo “mudanza” de “relocalización” en tanto tomo a la primera como la ejecución del traslado de las familias. En cambio, la “relocalización” refiere al proceso más amplio desplegado en los barrios por el cual desarrolla una etapa previa de organización, el traslado mismo, y la etapa posterior a la mudanza en las que las familias pasan a habitar las viviendas adjudicadas.

análisis de los actores según su vinculación con la producción y la gestión de la ciudad (Aristizábal e Izaguirre, 1988; Carman, 2006; Lekerman 2010; Merklen, 1997 y 2005; Oszlak, 1991, Pérez, 1995; Rodríguez y Di Virgilio et al, 2007). Además, atenderé a investigaciones que analizan las políticas sociales desde una perspectiva etnográfica, haciendo foco en las experiencias que se suscitan de la relación capilar entre actores involucrados (Auyero y Swistun, 2008; Bettatis, 2008; Cravino, 2010; Cravino y Carvajal, 2012; Jauri y Olejarczyk, 2013; Manzano y Moreno, 2011; Olejarczyk, 2015; Signorelli, 1996).

En relación con los actores sociales que forman parte del proceso, siguiendo los planteos de Pérez (1995), los concibo como: “las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Son parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales)” (p. 3). En esta línea, entiendo los procesos de construcción de la ciudad a partir de las interrelaciones entre actores que se comportan desde distintas lógicas: lógicas de obtención de ganancia en el caso de unidades económicas como empresarios individuales y empresas; lógicas políticas en el caso de actores gubernamentales; lógicas de la necesidad de aquellos sectores que atraviesan esa necesidad de manera directa. Al respecto, Olejarczyk (2013) analiza la implementación de los Programas Federales de Vivienda en el Municipio de Avellaneda y en esa investigación afirma: “En el tránsito entre la formulación escrita de una política pública y su concreción, se entrecruzan intereses que encarnan y defienden los diversos sujetos involucrados: dinamizar el mercado de la construcción, conseguir que el Estado les adjudique una vivienda, crear e instalar espacios de trabajo grupales. Los intereses que los

sujetos ponen en juego no siempre son convergentes, sino que, por el contrario, entran en conflicto entre sí. Los resultados de estas disputas irán haciendo posible la ejecución de esta política pública y le imprimirán ciertas singularidades en relación con su implementación en otros territorios.” (p. 173). En este mismo sentido, Cravino y Carvajal (2012) plantean la centralidad de las interacciones entre actores en cada territorio durante la implementación de las políticas habitacionales: “(...) lo que resulta efectivamente en los barrios una vez iniciados los procesos de `urbanización` es siempre incierto, ya que se trata de una construcción compleja que se va creando en la interacción de los diferentes actores –y sentidos– en juego en relación con ese barrio y su particular configuración social, histórica, política y cultural.” (p. 156).

Partiendo de estas conceptualizaciones, analizaré la relocalización de la Villa 26 comprendiéndola como un proceso que no responde de manera lineal al cumplimiento de una planificación generada a priori sino que su implementación se define y re define en su desarrollo cotidiano a partir de las interacciones entre actores implicados. En el transcurrir cotidiano de este proceso se relaciona un conjunto de actores con miradas y objetivos contrapuestos, lo cual genera intensas tensiones entre perspectivas y sentidos otorgados. En esta línea, Oszlak y O’Donnell (1981) afirman: “Esas interacciones no sólo son ‘objetivas’ en el sentido de que su estudio pueda limitarse al registro de comportamientos; incluyen también una dimensión subjetiva, referente a cómo cada actor define (y redefine) la cuestión y percibe la toma de posición con otros actores.” (p. 19).

Por lo tanto, el entendimiento y la valoración del problema de cada actor involucrado así como su percepción sobre cómo los restantes definen la cuestión, es un punto fundamental en una secuencia de interacciones que van conformando la política misma. En este sentido,

Olejarczyk (2013) retoma a Bourdieu (1993) y plantea que en la gestión de una política habitacional se desarrollan modos de nombrar y significar que no sólo crean categorías sino que impactan en los sujetos implicados en esa política, generando ciertas subjetividades: “Los sujetos se apropian (no siempre ni mecánicamente) de esas nominaciones y significados y los re-utilizan a los fines de posicionarse más favorablemente en las luchas por las viviendas estatales.” (p. 169). De este modo, resulta central la atención a los criterios y categorías construidos durante el proceso de relocalización, en tanto las prácticas de nominación implican a su vez un proceso de producción de los sujetos involucrados.

Partiendo de lo expuesto, en resumen, en la presente investigación propongo un análisis del proceso de implementación del programa de relocalización de la Villa 26, que se desarrolla desde el año 2011, haciendo foco especialmente en el tejido de relaciones entre los diversos actores involucrados en el proceso y atendiendo a las tensiones que emergen en su desarrollo como producto del encuentro entre las diversas perspectivas e intereses de esos actores.

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

Analizar las tensiones que emergen en el proceso de implementación del programa de relocalización de la Villa 26, como producto del encuentro entre las diversas perspectivas e intereses de los actores involucrados.

## **Objetivos específicos**

Contextualizar los programas de relocalización de población que se desencadenan con el Fallo Mendoza a partir del 2008, de modo de relacionarlos con la problemática habitacional de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Identificar el entramado de actores involucrados en la implementación del programa de relocalización de la Villa 26 con el objeto de comprender las representaciones, significaciones y sentidos puestos en juego en relación con el proceso.

Dar cuenta de las distintas versiones sobre el programa de relocalización que emergen a partir del encuentro entre las diversas perspectivas de los actores involucrados, con el objeto de analizar su incidencia sobre el proceso de adjudicación de viviendas.

## **Hipótesis**

Las hipótesis que guían la presente investigación son las siguientes:

La implementación de un programa de relocalización se construye cotidianamente a partir de las interacciones desplegadas entre un conjunto de actores implicados con perspectivas encontradas, lo cual genera fuertes tensiones a lo largo de todo su período de ejecución.

En el proceso de relocalización de la Villa 26 existe una tensión de perspectivas entre: el objetivo de los funcionarios (tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial) que priorizan “liberar el Camino de sirga”, para lo cual requieren que las familias ocupantes se trasladen a vivir a una vivienda social; las expectativas de las familias afectadas que, en un contexto de profundo déficit habitacional, apuntan a lograr soluciones que atiendan a mejorar su situación de hacinamiento y de falta de vivienda de su núcleo familiar; los/as

trabajadores/as territoriales del IVC que se proponen profundizar los niveles de participación de la población involucrada en el programa.

La toma de decisiones relativas a la adjudicación de viviendas para la relocalización de la Villa 26, estuvo determinada por la relación capilar entre trabajadores/as territoriales, vecinos/as, y funcionarios del Poder Ejecutivo.

### **Metodología y fuentes**

En relación con el problema de investigación y los objetivos del presente trabajo, la metodología de investigación utilizada es de tipo cualitativa, la cual me permitió profundizar sobre la perspectiva de los actores involucrados. Entiendo la perspectiva de los actores como: “ese universo de referencia compartido –no siempre verbalizable– que subyace y articula el conjunto de prácticas, nociones y sentidos organizados por la interpretación y actividad de los sujetos sociales” (Guber, 2013: 74). Esta metodología logra concentrar el análisis en la definición de las situaciones que efectúan los actores sociales y el significado que ellos dan a su propia conducta (Forni et al, 1992: 109).

Asimismo, abordé la presente investigación desde un enfoque etnográfico, el cual, como plantea Achilli (2005) reconoce al conjunto de representaciones, significaciones y sentidos de los sujetos que son parte de un conjunto social. Esto implica, siguiendo a esta autora, reconocer a los sujetos “no como individuos aislados sino en interacción / relación con otros que es el único modo de producción de sentidos en tanto no existe sujeto fuera de las relaciones sociales” (p. 25). En esta línea, aspiré a comprender cuál es la percepción y la construcción de sentido que los actores involucrados tienen sobre el proceso.

La unidad de estudio escogida es la Villa 26, un asentamiento emplazado a orillas del Riachuelo, en el barrio de Barracas, al sur de la CABA. Hasta 2013, en el asentamiento habitaban alrededor de 230 familias, que entre 2015 y 2017 se relocalizaron en tres conjuntos habitacionales: San Antonio y Luzuriaga en el barrio de Barracas y Lacarra<sup>6</sup> en Parque Avellaneda. Además, entre diciembre de 2017 y la actualidad, 38 familias se relocalizaron a viviendas compradas mediante créditos otorgados por el IVC, localizadas en la zona Sur de la CABA y en partidos del primer cordón del conurbano bonaerense, como Avellaneda y Lanús. Actualmente, en la Villa 26 residen las últimas 14 familias que están tramitando la compra de viviendas mediante créditos.

La unidad de análisis que elegí son los distintos actores involucrados en el proceso de relocalización, es decir, los/as vecinos/as afectados, los/as trabajadores/as de organismos defensores, los representantes del Juzgado a cargo del seguimiento de la ejecución de la relocalización, los integrantes de la CSJN, funcionarios y trabajadores/as territoriales del IVC.

En relación con las fuentes utilizadas, comencé con el análisis de datos secundarios. Siguiendo la definición de Valles, Miguel A. (2003), los datos secundarios, consisten en información que fue publicada sin propósito de investigación, sino como registro de órganos estatales. En este caso se trató de las Actas de las Mesas de Trabajo de las que participaron todos los actores involucrados en el proceso. Este registro de las negociaciones con el Estado ha sido de gran utilidad, en tanto allí se explicitan los principales puntos de tensión entre la población afectada y los funcionarios públicos. Asimismo, acudí a las actas de las audiencias judiciales en las que se discutía entre el IVC y organismos defensores

---

<sup>6</sup> Los nombres de los conjuntos habitacionales hacen referencia a las calles en los que están emplazados.

sobre casos particulares de adjudicación de viviendas así como a las actas de audiencias públicas convocadas por la CSJN para la rendición de cuentas de los funcionarios a cargo de la ejecución del Fallo. Por otro lado, indagué sobre notas del trabajo de campo realizadas durante el proceso de relocalización por el equipo territorial, así como en el registro de los resultados de entrevistas realizadas por el mismo equipo en distintas etapas del proceso. A su vez, accedí a documentos institucionales como las minutas realizadas de forma posterior a reuniones y talleres con las familias adjudicatarias y las bases de datos generadas por el Área de Censos del IVC y utilizados en el marco del proceso de relocalización.

Además, acudí a fuentes primarias, ya que realicé entrevistas semi estructuradas a vecinos/as involucrados/as en distintas etapas del proceso de mudanza y a trabajadores/as territoriales del IVC así como de los organismos defensores. Entiendo que, en tanto técnica de recolección de datos, este tipo de entrevistas constituyen un instrumento adecuado para acceder a los significados de los sujetos a través de sus propios relatos (Cuasnicú y Munilla, 2003). La cantidad de entrevistas fue establecida según el criterio de “saturación teórica” (Glasser y Strauss, 1967), es decir, realicé las entrevistas necesarias hasta registrar que la información relevada ya no me permitía desarrollar nuevas categorías.

Por otro lado, resulta central destacar el hecho de que participé como trabajadora territorial en la primera etapa de relocalización de este barrio, entre 2013 y 2016. Desde 2016 continué involucrada con el proceso desde mi inserción laboral en la ACUMAR. También fui parte de una producción audio visual en la que, con un grupo de colegas y estudiantes de Ciencias Sociales y de Cine, realizamos un mediometraje sobre el proceso de relocalización de este barrio. En este sentido, este involucramiento profesional me facilitó los contactos

para llevar a cabo el trabajo de campo. Además, pude acudir a todas mis anotaciones realizadas durante los años de trabajo en la relocalización.

Sin embargo, este involucramiento también me implicó un permanente proceso de reflexión sobre mi estudio, de modo de desentrañar lo que alguna vez constituyó mi universo de “cotidianidad” y enfocarme en un esfuerzo de distanciamiento personal y de reflexividad al respecto de mi rol como investigadora. Como bien señala Achilli (2005), “cuando el antropólogo pretende conocer su propia cotidianeidad –a la inversa que en las sociedades ‘lejanas’ supone un esfuerzo de distanciamiento: una ‘observación’ que ‘descotidianice’” (p. 68). En esta línea, Olejarczyk (2013) se apoya en Frederic (1998) al sostener que la reflexividad es central en aquellos trabajos en los cuales se tiene una clara vinculación con la trama de relaciones a analizar ya que el etnógrafo debe ser comprendido como un sujeto que está condicionado por un marco de referencia propio. En relación con el trabajo de campo, dicha autora también señala que el investigador no sólo realiza el trabajo de campo desde cierto bagaje teórico, sino que también, y en términos de Guber (2011), este bagaje se encuentra relacionado con modos de pensamiento y acción más íntimos. Así, expresa Olejarczyk (2013): “En el trabajo de campo no sólo se despliegan los conocimientos aprehendidos en el campo disciplinar, sino también todas las otras disposiciones adquiridas hasta entonces y que exceden el plano de lo académico, dado que se vinculan con nuestras trayectorias personales en otros aspectos de nuestras vidas, más allá de lo académico.” (p. 14).

Por esta razón, resultó fundamental un cuidado reflexivo que enmarco en el enfoque de Guber (2001) quien sostiene que “involucramiento e investigación no son opuestos sino partes de un mismo proceso de conocimiento”. Por lo tanto, en este camino reflexivo sobre

mi propia tarea como investigadora, fue muy valiosa la referencia a la experiencia de otros investigadores que mantienen vínculos cercanos con los universos sociales que estudian (Auyero y Swistun, 2008; Candil, 2015; Frederic, 1998; Mantilla, 2008; Olejarczyk 2013; Seiffer, 2011).

## **Estructura**

La presente tesis está organizada en una estructura de 5 capítulos.

En primer lugar, realizo un breve recorrido por la historia del proceso de urbanización del territorio de la Cuenca, signado por lógicas mercantiles de producción que expulsan a los sectores populares de la centralidad urbana. Además, a partir de un repaso por las políticas habitacionales implementadas desde comienzos del Siglo XX en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), presento los distintos posicionamientos que asume el Estado frente a la problemática habitacional. Este contexto permite, como desarrollo en los siguientes capítulos, comprender cómo esta historia sedimentó en la perspectiva de los sectores populares al relacionarse con el Estado.

En segundo lugar, repaso el proceso por el cual el asunto de la contaminación del Riachuelo y los daños ambientales que afectan a la población de la Cuenca pasó a ser un problema público y objeto de política de Estado. Su incorporación en la agenda pública tuvo un punto cúlmine en 2008 con el Fallo de la CSJN a partir del cual se generó una política estatal que tuvo impactos concretos sobre el territorio de la Cuenca. A partir de la implementación de la sentencia de la CSJN, entonces, analizo el modo en que fueron ejecutados los primeros traslados de población en la CABA. Estas relocalizaciones compulsivas permiten entrever la superposición de discursos y perspectivas en la que obtuvo preeminencia la intención de

recuperación y puesta en valor de un espacio público por sobre el cuidado de los derechos de la población afectada.

En el tercer capítulo me concentro en la historia de la Villa 26 y en la experiencia de sus habitantes en torno a la lucha por el acceso al hábitat. A través de una descripción de las trayectorias residenciales de algunos grupos familiares del barrio, introduzco la perspectiva de los/as habitantes, con el fin de comprender cómo construían y reconstruían sus arraigos a la vivienda y al territorio así como los sentidos otorgados frente a la orden de ser relocalizados. A su vez, analizo las distintas percepciones que tenían los/as habitantes de la Villa 26 sobre el riesgo ambiental que, se suponía, justificaba una relocalización. A partir de las experiencias subjetivas sobre la contaminación ambiental, se evidencia que los sentidos atribuidos a las condiciones del entorno y su impacto a la salud se caracterizaban por la confusión y la incertidumbre.

En cuarto lugar, avanzo en el análisis de la implementación del programa de relocalización de la Villa 26, atendiendo a las distintas versiones de los actores involucrados en su implementación. Si bien recorro todo el proceso –desde la implementación de la primera instancia de participación en el barrio, hasta la actualidad– hago foco en la etapa previa a la primera mudanza, en la que se definieron los listados de familias adjudicatarias a relocalizarse. En este proceso de definición, emergieron los que considero fueron los principales nudos de tensión entre actores involucrados en el proceso. Además, dedico un apartado a una dimensión que surgió con fuerza durante el trabajo de campo. Esta dimensión la llamé *el mientras tanto*, y abarca la etapa de espera que atravesaron las familias una vez definidos los listados de adjudicaciones, hasta que se concretara su mudanza. Por último, realizo una referencia a la etapa post relocalización, atendiendo a su

problematicidad y al escaso posicionamiento que tiene esta etapa en el marco de la Causa Judicial.

Finalmente, en las conclusiones retomo las principales argumentaciones del trabajo y desarrollo una reflexión recuperando las preguntas presentadas. Lejos de un intento por saldar la cuestión, resalto aquellas dimensiones del proceso que se presentan como interesantes para profundizar en su análisis a partir del trabajo realizado, y que podrían abordarse en futuros procesos de investigación.

## **1. La cuestión urbana en la Cuenca Matanza Riachuelo**

### **1.1. Lógicas de producción urbana**

De modo previo a adentrarme en la historia del desarrollo urbano que explica la problemática habitacional de la Cuenca, resulta central realizar una referencia a las perspectivas conceptuales que abordan los procesos de conformación del espacio urbano, sobre las que sostendré mi análisis.

Basaré la comprensión de las lógicas de producción urbana en el enfoque de Herzer y Pérez (1993) y Pérez (1995), quienes abordan metodológicamente a la ciudad como sociedad local en la que es posible identificar un sistema de relaciones entre múltiples actores (personas, clases y grupos) que ejecutan decisiones con incidencia sobre dicha realidad local. Al respecto, Pérez manifiesta: “la sociedad local, en tanto ciudad, supone un conjunto aglomerado de soportes físicos que permiten que las relaciones sociales puedan darse. La ciudad es una unidad socio-territorial: sociedad y soportes aglomerados en el territorio” (p. 3). En esta línea, Herzer y Pérez (1993) al referirse a la gestión de ciudades intermedias, plantean que es posible reconstruir la trama local de actores identificándolos según su vinculación con la producción y la gestión de la ciudad. Esto es, los comportamientos de estos actores se definen a partir de su base estructural, es decir, socio económica, y a su vez a partir de su relación con el territorio, de las representaciones que construyen en torno a la ciudad y de las distintas lógicas que guían sus estrategias. De este modo, su agrupamiento puede simplificarse según sus lógicas de decisión y acción, que están arraigadas en los

procesos de acumulación capitalista y en el modo de dominación propio de esta forma social.

Por un lado, pueden distinguirse aquellos actores económicos que desarrollan procesos mercantiles de producción de la ciudad orientados predominantemente por lógicas de obtención de ganancias en la producción de suelo urbano, infraestructura, equipamientos o servicios urbanos, u orientados por lógicas de obtención de ganancias en actividades económicas que se desarrollan en el entorno urbano. Por otro lado, se distinguen aquellos actores gubernamentales que participan de la producción de la ciudad guiados principalmente en función de una lógica política, es decir, en razón de un papel de representantes de la sociedad que buscan garantizar la satisfacción de necesidades y el funcionamiento de la ciudad, así como la acumulación de poder. Por último, se encuentran los actores determinados por una lógica de la necesidad que no logran satisfacer sus necesidades de vivienda mediante el sector inmobiliario formal. Estos últimos actores despliegan estrategias de acceso al hábitat asentándose en aquellas zonas relegadas, sin infraestructura adecuada, y generando sus propias soluciones habitacionales mediante la autoconstrucción y mediante dinámicas informales<sup>7</sup>. Al referirse a las estrategias implementadas por los sectores populares, Pírez (1995) plantea: “Se trata de procesos tendientes a la satisfacción inmediata de la necesidad realizados por quienes la sufren de manera directa. Estos procesos suelen llamarse de autoproducción de la ciudad, normalmente realizados en forma colectiva y a veces comunitaria (solidaria), para la satisfacción de las necesidades de quienes los organizan y producen” (p. 9).

---

<sup>7</sup> Cabe aclarar que estas lógicas, fundamentalmente la primera y la segunda, se dan de modos muy interrelacionados. Sobre todo, la lógica del mercado y del Estado están muy intrincadas.

Oszlak (1991) también se refiere a la distinción entre los tres tipos de actores ya citados – unidades domésticas, unidades de producción y agencias gubernamentales– cuyas decisiones e interacciones inciden sobre los procesos de producción urbana. Además, refiere que las decisiones se manifiestan en relación a tres áreas centrales para todo proceso de desarrollo urbano: el trabajo, la vivienda y la infraestructura. Así, plantea: “Los procesos urbanos resultan de decisiones y no decisiones de diversos agentes, que en su interacción van definiendo un determinado patrón de ocupación y asignación del espacio” (p. 38).

En la misma línea, Di Virgilio y Rodríguez (2013) plantean que los procesos urbanos de la región latinoamericana se han regido históricamente por una lógica en la que predomina la mercantilización del suelo guiada según el interés por su apropiación individual y por la obtención de rentabilidad. Esta producción capitalista de la vivienda presenta una importante brecha con la demanda de los sectores populares por la vivienda y el hábitat y da lugar a un conjunto de modalidades de producción social del hábitat por parte de los sectores de menores ingresos que tienen el objetivo de satisfacer sus necesidades del habitar (p. 10). En este sentido, Di Virgilio, Guevara y Arqueros (2013), distinguen analíticamente entre una modalidad de Producción Capitalista del Hábitat regida por el mercado y determinada por una lógica de ganancia, de la modalidad de Producción Social del Hábitat llevada adelante por los sectores populares, que ponen de relieve el valor de uso del suelo y la vivienda, por sobre su valor de cambio (p. 120).

En este punto, cabe atender al concepto de hábitat informal que refiere a aquellas tipologías habitacionales –como las villas<sup>8</sup> y asentamientos<sup>9</sup>–, cuya situación dominial o urbanística

---

<sup>8</sup> Las urbanizaciones informales llamadas “villas” se definen como ocupaciones que poseen una trama urbana irregular, lo que implica presencia de pasillos estrechos. Su conformación se produce como producto de la sumatoria de trayectorias individuales, en distintos momentos, y presentan una alta densidad poblacional.

presentan desajustes con la normativa vigente sobre acceso y ocupación de la tierra y la vivienda. Di Virgilio (2015) manifiesta sobre este concepto: “Remite al orden jurídico que regula las relaciones sociales y que se expresa territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominantes entre diferentes sectores sociales” (p. 657).

Más aún, se puede entender la informalidad no sólo como producto de estrategias de ciertos sectores, sino como parte constitutiva de la estructura productiva y territorial de la ciudad. Así, Di Virgilio (2015) plantea que la informalidad no está por fuera del mercado de tierra y vivienda, sino que es parte constitutiva de éste y por lo tanto pone de manifiesto el carácter segmentado de un único mercado (p. 657). En la misma línea, Clichevsky (2003) resalta que aquellas grandes porciones de la ciudad que se rigen por sus propias reglas, no pueden ser comprendidas sólo en oposición a la ciudad formal, en tanto se conectan con ella, ya que es el mismo sistema formal el que produce la informalidad: “Si bien podemos entender a lo informal como lo espontáneo, que surge no estando en los planes por una necesidad vital de sectores de la sociedad que necesitan un lugar donde asentarse, ello no significa que se está frente a acciones abiertamente enfrentadas al sistema socioeconómico vigente. Lo informal, definido como lo no integrado al sistema que se considera convencional, en muchos casos no cuestiona abiertamente a la formalidad y se conecta claramente con ella de muy diversas formas” (p. 6)

---

<sup>9</sup> A partir de 1980 en el conurbano bonaerense se fueron generando asentamientos que, a diferencia de las villas, se caracterizaron por ser ocupaciones organizadas y colectivas de predios en el marco de las cuales se respetaron los trazados urbanos regulares con los anchos mínimos de calles y los tamaños de lotes requeridos para su posterior formalización (Áristizabal e Izaguirre, 1988; Cravino, 2008; Merklen, 2005).

Desde esta perspectiva teórica, entonces, realizaré un repaso por los procesos de urbanización de la RMBA<sup>10</sup> y en particular de la CABA, evidenciando las lógicas de producción de la ciudad que históricamente han dado lugar a la consolidación de un hábitat popular informal signado por la precariedad. Partiré de los comienzos del Siglo XX en tanto este período suele reconocerse por las investigaciones relacionadas con el hábitat popular, como la etapa en la que la problemática habitacional en la RMBA comienza a manifestarse como un problema público.

## **1.2. Una Cuenca signada por la informalidad urbana**

El Matanza-Riachuelo es un río que atraviesa 14 Municipios de la Provincia de Buenos Aires<sup>11</sup> y la zona Sur de la CABA, en un sentido este-oeste, hasta desembocar en el Río de la Plata. El curso principal del cuerpo de agua recorre 64 km y su cuenca hidrográfica en la que actualmente habitan aproximadamente 4 millones de personas, tiene 2240 km<sup>2</sup> de extensión.

El sistema hidrográfico Matanza-Riachuelo puede subdividirse en tres zonas principales: la Cuenca Alta, con un paisaje predominantemente rural; la Cuenca Media, que combina zonas periurbanas y urbanas; y la Cuenca Baja constituida por parte de los Municipios de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y la zona Sur de la CABA. La Cuenca baja cuenta con una alta densidad poblacional, y una combinación de usos fundamentalmente industriales con usos habitacionales entre los que resalta la presencia de villas y asentamientos.

---

<sup>10</sup> El área geográfica de la Región Metropolitana de Buenos Aires incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>11</sup> Los Municipios que atraviesa la Cuenca hidrográfica del Matanza Riachuelo son: General Las Heras, Marcos Paz, Cañuelas, Presidente Perón, San Vicente, Morón, Merlo, Ezeiza, La Matanza, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Lanús y Avellaneda.

La situación habitacional de la Cuenca está signada por la existencia de múltiples modalidades de informalidad urbana que en general responden a las estrategias de los sectores populares para acceder al suelo y la vivienda en el marco de lógicas mercantiles que los expulsan del acceso formal a la ciudad. Por esta razón, en la actualidad, como reflejo del profundo déficit habitacional que atraviesa a la Cuenca, según el Mapa de Riesgo Ambiental en Urbanizaciones Emergentes publicado en septiembre de 2018 por la ACUMAR<sup>12</sup>, en este territorio existen 632 villas, asentamientos y conjuntos habitacionales en los que habitan aproximadamente 880.395 personas en condiciones de riesgo.

Asimismo, resulta interesante el análisis del grado de informalidad actual en el territorio de la Cuenca, que se refleja en el Índice de Territorialidad Informal desarrollado por el mismo organismo<sup>13</sup>. Este índice contiene variables que hacen a la calidad de vida de la población asentada en un territorio, en base a una serie de condiciones de la calidad de vivienda y su entorno: condiciones de tenencia de la vivienda, su tipología, acceso a servicios de saneamiento básico, vulnerabilidad frente a las inundaciones y condición de hacinamiento de los/as habitantes de cada vivienda. En una comparación de los resultados entre 2001 y el 2010, desde ACUMAR se determina que las diferencias en el índice son muy poco perceptibles. A grandes rasgos, se observa una mejora en el área central del partido de La Matanza, pasando de valores altos a medios de informalidad. Asimismo, se perciben mejoras puntuales en Marcos Paz, Avellaneda y Ezeiza, pasando de valores muy altos a altos de informalidad. Sin embargo, en el caso de la zona Sur de la CABA, que es de especial interés para esta investigación ya que allí se emplaza la Villa 26, el índice se mantiene sin modificaciones.

---

<sup>12</sup> Publicado en <https://mapas.acumar.gov.ar>

<sup>13</sup> <http://www.acumar.gob.ar/indicadores/indice-de-territorialidad-informal-iti/>

En este contexto de extendida presencia y consolidación de villas y asentamientos, para profundizar en el análisis del proceso de urbanización de la Cuenca, buscaré comprender las lógicas de producción urbana en las que se enmarcan las estrategias de los sectores populares para garantizarse un espacio donde habitar. Estas lógicas, a su vez, comprenden las acciones del Estado como un actor central. Por esta razón, atenderé a los posicionamientos de sucesivos gobiernos desde principios del Siglo XX en la RMBA que por lo general se basaron en una casi completa omisión de acciones reguladoras del mercado de suelo, y pasaron por la erradicación de villas, hasta la implementación de programas enfocados en la reurbanización in situ de barrios populares.

### **1.2.1. La urbanización de la RMBA desde los inicios del Siglo XX**

El proceso de urbanización de la Cuenca así como el de toda la RMBA se generó en torno al territorio de la CABA que fue constituida en Capital de la República Argentina en 1880. Este centro urbano se posicionó como polo industrial y poblacional del país, por lo que fue recibiendo grandes flujos migratorios de sectores atraídos por las oportunidades laborales y económicas. Si bien la migración era importante desde hacía varias décadas, hacia finales del Siglo XIX y durante las primeras décadas del Siglo XX, a partir del auge de la economía agroexportadora, se reconocen las primeras olas inmigratorias provenientes sobre todo de Europa. Este período fue el de mayor crecimiento porcentual de la población porteña: entre 1869 y 1914, la inmigración masiva hizo que la tasa de crecimiento alcanzara el 35% anual y que en 1914 el 30% de la población de la CABA estuviera integrada por familias inmigrantes (Abelenda, Canevari y Montes, 2016: 14).

Ante la falta de viviendas disponibles, las familias inmigrantes acudían a los alquileres de piezas en inquilinatos o conventillos que no contaban con regulación alguna por parte del

Estado y respondiendo a la especulación de sus propietarios, significaban altísimos costos para las familias trabajadoras a la vez que presentaban pésimas condiciones edilicias<sup>14</sup> (Abelenda et al, 2016; Suriano, 1983). Por esta razón, el aumento de la inmigración tuvo repercusiones sobre el proceso de urbanización: si anteriormente el crecimiento urbano se daba por densificación de ciertas zonas de la Ciudad, hacia finales de Siglo muchas familias comenzaron a asentarse en las afueras de la gran urbe y así se generó un fenómeno de mayor dispersión residencial mediante una expansión radial alrededor de la Ciudad en zonas suburbanas (Oszlak, 1991).

En relación con el posicionamiento del Estado frente a la problemática habitacional, éste se caracterizó por un corrimiento que dejó un lugar privilegiado al mercado privado de loteos. La falta de medidas orientadas a planificar la expansión urbana dio lugar a la proliferación de zonificaciones espontáneas con subdivisión de tierras para su venta que respondieron a fines especulativos y también se dejó lugar a la radicación de viviendas en predios con fuertes afectaciones de contaminación ambiental. En este marco se generó el nacimiento de las primeras villas radicadas en los alrededores de fábricas y polos industriales.

En el caso de la CABA, ante la consolidación de estos barrios, la respuesta del Estado se redujo a la generación de viviendas sociales mediante la construcción directa que desarrolló la Municipalidad de Buenos Aires. Sin embargo, esta respuesta se manifestaba inadecuada en tanto la cantidad de viviendas construidas no resultaba suficiente para atender al aumento progresivo del déficit habitacional.

---

<sup>14</sup> Las condiciones de habitabilidad en los conventillos eran tan insalubres que durante la epidemia de fiebre amarilla en 1871 en la que murió el 8% de la población de la CABA, se entendió que el origen del desastre estaba en los/as habitantes de estos inquilinatos por sus pésimas condiciones de higiene, la falta de agua potable y de servicios cloacales. Estas creencias incluso llevaron a que las familias de mayores ingresos abandonaran sus viviendas y se mudaran al norte de la ciudad, dejando así nuevas locaciones para utilizar como conventillos por parte de los sectores populares.

### **1.2.2. La densificación de la CABA y la progresiva extensión de la mancha urbana hacia mediados del Siglo XX**

A partir de la Segunda Guerra Mundial y como resultado del proceso de sustitución de importaciones, durante el Gobierno de Perón se produjo una concentración aún mayor de las actividades industriales y de servicios en la CABA y sus alrededores, acompañada por la intensificación de la migración interna.

En este contexto de una segunda ola migratoria, si bien con el advenimiento del peronismo no se constituyó una planificación integral que regulara el mercado de suelo, sí se tomaron medidas puntuales mediante una política de “casas para todos”, orientadas a garantizar el derecho a la vivienda que se estableció en la Constitución de 1949 (Abelenda et al, 2016; Ballent, 2009).

Una primera medida se implementó a partir de 1943, cuando se congelaron los precios de alquileres en todo el país. Con la aceleración del proceso inflacionario a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, esto implicó importantes beneficios para las familias inquilinas, en su mayoría pertenecientes a sectores populares y medios de la población. Sin embargo, resulta interesante explicitar las debilidades de esta regulación en tanto el control de precios derivó en una contracción del mercado de alquileres imposibilitando que nuevos sectores accedieran a la vivienda en la CABA (Oszlak, 1991; Di Virgilio, 2015). En esta línea, Di Virgilio (2015) plantea: “En 1943 el congelamiento del monto de los alquileres (a través de la Ley de Alquileres), si bien inicialmente alivió la presión económica sobre numerosas familias trabajadoras, implicó una reducción en el parque habitacional disponible para renta e impulsó el surgimiento de otras formas de acceso al hábitat entre los sectores de menores ingresos.” (p. 661). Por esta razón, la mayor parte de los sectores migrantes pasarían a acceder a su vivienda mediante los loteos populares en las áreas periféricas, sobre todo a lo

largo de las principales rutas o en las zonas cercanas a la red de transporte ferroviario. A su vez, sectores importantes acudieron a la adquisición de viviendas sociales construidas por el Estado en la periferia de la ciudad.

En relación con la compra de lotes, el sector inmobiliario ejecutaba los fraccionamientos y su comercialización mientras que el Estado desarrollaba la infraestructura y la construcción de las viviendas dependía de las familias. Esta modalidad de ocupación del suelo avalada por el Estado y aprovechada por quienes fraccionaban propiedades de gran extensión, expresó fuertes contradicciones: por un lado significó una forma privilegiada de los sectores populares para acceder al suelo, pero por otro lado, la infraestructura en muchos casos era provista de modo muy posterior a la construcción de las viviendas y a su vez los procesos de regularización dominial solían quedar inconclusos dando lugar a la consolidación de formas irregulares de tenencia. Además, las zonas de loteos no contaban con redes de transporte suficientes ni con equipamientos sociales adecuados para garantizar el acceso a la educación y la salud de la población habitante.

Otra política importante impulsada durante el peronismo se dio a partir de 1948 cuando se sancionó la Ley 13.512 que estableció el régimen de propiedad horizontal y dio impulso a la venta de lotes subdivididos para diversos copropietarios. Además, como una política fundamental destinada a resolver el déficit habitacional durante los gobiernos peronistas, se implementó una política financiera que expandió el crédito barato y a largo plazo a través del Banco Hipotecario.

Sin embargo, cabe destacar que en esta etapa el crecimiento urbano superó ampliamente al crecimiento de la industria por lo que amplios grupos migrantes quedaron al margen de los procesos productivos y del mercado inmobiliario formal. De este modo, a la vez que se

fueron generando los loteos en la RMBA como principal medio de acceso a la vivienda de los sectores populares, los inquilinatos en la CABA comenzaron a ser insuficientes y grandes grupos acudieron a ocupar tierras vacantes dando lugar a las denominadas *villas miseria* (Verbitsky, 1957). Así, a partir de las décadas de 1940 y 1950, se intensificó el proceso por el cual familias inmigrantes y obreras fueron encontrando otras maneras de acceso a la tierra, conformando barrios informales sin servicios básicos y caracterizados por la precariedad de las viviendas autoconstruidas.

Las villas de esta época se conformaron en Retiro, Colegiales, Belgrano y Lugano. Por su parte, las primeras villas al Sur de la CABA se generaron en los intersticios de la trama urbana, en predios residuales cercanos a industrias y fábricas<sup>15</sup>. Ya hacia 1956 según datos de la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV), en la CABA existían 21 villas, con 33.920 habitantes (Abelenda et al, 2013: 16). De este modo, la explosión demográfica superó las previsiones en materia de infraestructura de servicios y este desacople derivó en que la RMBA se convirtiera en una de las áreas urbanas más carenciadas del país, abarcando amplios territorios que no cuentan con la infraestructura básica necesaria para asegurar a su población la vida urbana (Oszlak, 1991).

Por otro lado, como desarrollaré en el próximo apartado, las primeras señales de políticas activas destinadas a facilitar el acceso a la vivienda serían interrumpidas con la destitución del gobierno peronista en 1955.

---

<sup>15</sup> Si bien aquí me interesa analizar la conformación de las villas en el Sur de la CABA, vale aclarar que en esta época también tomaron fuerza otras modalidades de acceso a la vivienda como los hoteles pensión que significaron una manera de soslayar las políticas de control del Estado sobre los alquileres que también impedían realizar desalojos (Carman, 2006: 55).

### **1.2.3. Políticas erráticas y variantes durante los años de alternancia cívico – militar**

A partir del golpe de Estado de 1955, se inició una etapa de fuerte convulsión social marcada por la alternancia entre gobiernos cívicos y dictaduras militares. Desde el punto de vista de las políticas habitacionales, el período mantuvo orientaciones estables que respondieron a la prevalencia del mercado como patrón regulador del acceso al suelo y la vivienda. Un claro signo del fortalecimiento de la iniciativa privada fue la derogación de la Constitución Nacional de 1949 que consagraba la función social de la propiedad. Con la derogación, desapareció un intento redistributivo ensayado por el peronismo. También hubo retrocesos en relación con la oferta crediticia ya que en 1959 se suspendió la operatoria del Banco Hipotecario Nacional y la entrega de créditos quedó en manos de bancos comerciales que ocuparon alrededor del 80% del mercado crediticio y redirigieron sus propuestas a los sectores de ingresos elevados. A su vez, se fueron descongelando progresivamente los alquileres colaborando de este modo con la imposibilidad de los sectores populares de continuar accediendo a la centralidad de las grandes urbes.

Entre las iniciativas ensayadas en este período destacaron los intentos de implementación de planes reguladores del suelo tanto a nivel provincial como municipal. En el marco de estos planes, por ejemplo, se prohibieron los loteos de tierras inundables en la RMBA. Luego, a finales de la década del 70, la sanción de la Ley 8.912, prohibió los loteos sin infraestructura ya tendida. El nuevo marco normativo reglamentó las cotas de nivel de los lotes, las dimensiones de cada parcela y su disposición amanzanada, los coeficientes de uso del suelo y también impuso normativa de construcción y la obligatoriedad de la dotación de servicios en los lotes, así como el requerimiento de pavimentación de calles principales. Estos requisitos normativos agravarían las condiciones de acceso al suelo urbano ya que se

encarecieron los precios de venta de los terrenos. De este modo, se limitó una de las alternativas que habían tenido los sectores populares para acceder a la tierra y a la vivienda.

A nivel municipal también existieron intentos de regulación de la radicación de villas en terrenos que no contaran con infraestructura mínima. Sin embargo, la efectiva aplicación de las normas fue poco exitosa y el crecimiento urbano acudió a la constitución de un mercado informal de tierra mediante el desarrollo de fraccionamientos y su comercialización con contratos de compraventa privados que apuntaban a obtener una escrituración a posteriori (Clichevsky, 1999; Di Virgilio, 2015).

En lo que refiere a las políticas implementadas para el abordaje de la problemática habitacional en villas, se hicieron numerosos intentos de relocalización de población villera en conjuntos habitacionales construidos por el Estado, pero hubo escasos resultados en tanto las viviendas sostenían altísimos costos de construcción.

En este período también hubo fuertes intentos de erradicación de las villas de la CABA. Sin embargo, este objetivo no fue cumplido y por el contrario, se generaron 12 asentamientos nuevos y entre 1956 y 1962 la población habitante de villas aumentó un 25% (Abelenda et al, 2016). La creación de la Comisión Municipal de la Vivienda, que luego se transformaría en el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), se dio en este contexto, con el objeto de continuar la erradicación de villas.

En contraposición, durante el gobierno de Illia (1963-1966), pueden detectarse cambios de paradigma de las políticas habitacionales ya que, aun con pocos avances, se comenzó a promover la participación de la población habitante de villas y se retomó el otorgamiento de viviendas definitivas.

Esta situación se modificó durante la dictadura de Onganía (1966-1970) en la que se generó el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) que promovía desalojos de la población villera y posterior demolición de las viviendas, sustentados en la concepción de las villas como territorios insalubres. En el marco de este Plan, se construyeron los Núcleos Habitacionales Transitorios desde una perspectiva civilizatoria: se pretendía que funcionaran como viviendas transitorias de un año, período en el cual la población aprendería a vivir en viviendas sociales como instancia preparatoria para acceder a una vivienda definitiva.

Luego, frente a la consolidación y expansión de las villas, durante el gobierno militar de Lanusse, a comienzos de la década de 1970, mediante la Ley 19.929, se creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que pasaría a ser un instrumento significativo en la política habitacional nacional. Estaba orientado a concentrar fondos para la construcción de viviendas sociales y también, aunque en menor medida, se destinaban a la compra de tierra, realización de obras de infraestructura y construcción de equipamiento. En tanto era un fondo centralizado, fue necesaria la creación de Institutos Provinciales de la Vivienda que llevaron adelante la gestión territorial. Esta gestión consistía en la construcción masiva de los conjuntos habitacionales ejecutada por empresas constructoras y su adjudicación a familias provenientes de villas y asentamientos.

El golpe cívico militar de 1976 retomó la política de expulsión de los sectores populares, que se vio agudizada en la CABA donde el intendente, Osvaldo Cacciatore, ordenó la erradicación de numerosas villas de emergencia. En 1982 asumió como intendente Del Cioppo, quien previamente había sido responsable de la Comisión Municipal de la

Vivienda y continuó con políticas que respondieron a la idea de “una ciudad para el que la merezca”:

*[...] vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente [...] (Entrevista al Dr Del Cioppo en Competencia, 1980, citado por Oszlak, 1991:78).*

De este modo, sobre la base de una concepción de las villas como focos de patología social, sobre todo en la CABA, avanzó una política de desplazamiento de la población más vulnerable. Este proceso resultó en que, de los 208.703 habitantes en villas en 1976, hacia finales de 1983 tan sólo quedaran 8.709 habitantes.

Sin embargo, desde la restitución de la democracia en 1983, comenzaron a perder fuerza las políticas de erradicación de villas. Al respecto, Di Virgilio et al (2013: 127) plantean que, en gran parte del Siglo XX en América Latina, las formas de abordar las urbanizaciones informales estuvieron signadas por los desalojos y la relocalización a nuevas viviendas. Desde finales de Siglo, en cambio, el paradigma viró hacia la radicación in situ con una fuerte predominancia de dos líneas programáticas: los programas de regularización dominial y los de mejoramiento de la situación urbano ambiental de villas y asentamientos. No obstante, como desarrollaré a continuación, hubo escasas políticas que combinaran ambas dimensiones en una planificación que resolviera la problemática habitacional integralmente.

#### **1.2.4. La expansión de asentamientos y la preeminencia de programas focalizados durante el neoliberalismo**

Para la comprensión del viraje en las políticas habitacionales resulta fundamental no sólo enmarcarlas en el retorno del sistema democrático, sino también comprender su relación

con el proceso de conformación de asentamientos que se acentuó a partir de 1980 en los alrededores de las grandes urbes del país y con la transformación que fue transitando la movilización de los sectores populares (Aristizabal e Izaguirre, 1988; Merklen, 2005).

Aristizabal e Izaguirre (1988) destacan las particularidades de los procesos sociales transitados por las familias que organizaron una serie de tomas en 1981. Al comparar la situación habitacional de las familias a lo largo del tiempo, constatan que las generaciones anteriores tenían un acceso formal a la tierra y la vivienda y que los hijos –involucrados en las tomas– habían sido desplazados del mercado formal. En este sentido, plantean: “Este verdadero proceso de descuidadización, de pérdida de relaciones sociales ya establecidas en la generación anterior, implica además un desplazamiento espacial hacia la periferia no urbanizada del aglomerado del Gran Buenos Aires” (p. 25). Las autoras aluden como principales causas de la informalización del acceso a la vivienda de estos sectores, la imposibilidad de acceder a la compra de lotes, o la pérdida de esos lotes debido a la indexación de sus cuotas, así como la ley de descongelamiento de alquileres. Además, todos estos factores se vieron atravesados por la depresión de los salarios de los sectores obreros.

En el mismo sentido, Merklen (2005) subraya cómo las transformaciones en el mundo del trabajo, el empobrecimiento y desafiliación masivos, generaron un cambio en la politicidad y movilización de los sectores populares, que pasaron a inscribir su lucha territorialmente, acentuando lo local. Así, el autor sintetiza: “Desde comienzos de los años 80 y en especial a partir de los años 90, se desarrollaron episodios de cooperación, movilización y protestas colectivas que encontraban su centro organizativo en el barrio. Esta figura de lo local se convirtió progresivamente en el principal componente de la inscripción social de una masa

creciente de individuos y de familias que no pueden definir su status social ni organizar la reproducción de su vida cotidiana exclusivamente a partir de los frutos del trabajo.” (p. 76). De este modo, los barrios se constituyeron en una base que permitía enfrentar el proceso de desafiliación (Castel, 2002) mediante estructuras de solidaridad comunitaria que daban lugar a una reafiliación territorial.

En este marco, las políticas sociales y también las habitacionales, comenzaron a reorientarse. Por un lado, se generó una modificación importante en la política habitacional ya que se descentralizó el FONAVI y cambiaron sus fuentes de financiamiento<sup>16</sup>. Con esto, pasó a crearse el Sistema Federal de la vivienda. Por otro lado, adquirieron preeminencia aquellos programas que se implementaban en base a una fuerte relación con las organizaciones de base territorial y en un ámbito comunitario, tomando cada villa o asentamiento como unidad de intervención.

Cabe destacar que esta perspectiva de intervención por proyectos en cada territorio tuvo una fuerte relación con la mirada de organismos internacionales que apuntaron ya no a reformas estructurales a nivel económico ni institucional, sino que aislaron la problemática de la pobreza entendiéndola como un efecto no deseado del crecimiento económico en un marco de fuerte primacía del mercado como regulador de la vida social. Su mirada, además, apuntaba al *empoderamiento* de los sectores populares, entendiendo que la organización comunitaria y el fortalecimiento de capacidades locales permitirían superar la condición de pobreza.

---

<sup>16</sup> EL FONAVI se financiaba con fondos originados en un descuento del 5% en el salario de los trabajadores y pasó a depender de un porcentaje del impuesto a los combustibles y gases al que se le suman fondos del tesoro nacional.

Estos organismos se convirtieron en fuentes de financiamiento de políticas sociales en un contexto de reducción de gastos y de ajuste del Estado. De este modo, durante la década de los 90, en sintonía con las políticas sociales implementadas, las líneas más importantes de programas destinados al mejoramiento habitacional y urbano se sustentaron en el financiamiento internacional para programas focalizados en los que se diera lugar a la participación comunitaria. Así, se desarrolló el Programa de Mejoramiento de Barrios financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que existe aún en la actualidad, con el objeto de intervenir con mejoramientos habitacionales y regularización dominial en villas y asentamientos. También fue el caso del Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noreste y Noroeste (PROSOFA) y el Programa Rosario Hábitat. Además, fue relevante el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB) para hogares que atravesaban situaciones de profunda vulnerabilidad.

En lo que refiere a los programas de regularización dominial desarrollados a partir de la década del 80, en Argentina no existió una política sistemática pero sí pueden reconocerse algunas iniciativas dispersas y fragmentadas. Al respecto, Di Virgilio et al (2013) manifiestan: “En general, primó la dispersión de las iniciativas. Muchas veces se recayó en la sanción de normativa específica para cada caso, segmentando las soluciones y fragmentando el diseño institucional, lo que hace difícil su seguimiento y evaluación” (p. 128).

A nivel nacional se desarrollaron diversos instrumentos normativos como la Ley veinteañal o la Ley Pierri que permiten la transferencia del dominio de predios privados en favor de habitantes que los hayan ocupado de buena fe por determinado lapso de tiempo. Sin embargo, el abordaje más abarcador de regularización dominial se inició en un contexto de

reforma del Estado durante la década del 90. En el marco de un proceso de masivas privatizaciones de servicios públicos y de empresas estatales, también se tendió a la transferencia de los inmuebles fiscales a manos privadas. Así, con una serie de leyes y decretos se autorizó la venta de tierras a sus ocupantes<sup>17</sup>. Entre las iniciativas más importantes a nivel nacional, destaca el Decreto 846 de 1991 mediante el cual se creó la Comisión de Tierras Fiscales – Programa Arraigo. Este programa tuvo el fin de relevar aquellas tierras fiscales sobre las que se asentaba población para luego transferirlas a sus ocupantes, y a su vez implementar programas de urbanización de villas y asentamientos mediante enfoques participativos<sup>18</sup>.

Si bien estos programas han incluido experiencias de intervención interesantes, siempre existieron como acciones puntuales de mejoramientos que llegaron a posteriori de la conformación y crecimiento de barrios informales y no cubrieron siquiera una parte representativa de los territorios con mayores problemáticas ambientales y habitacionales (Clichevsky, 2003: 54). En este sentido, Clichevsky (2003) plantea: “En Argentina, el saldo de más de 10 años de políticas a nivel nacional y 20 años a nivel provincial y municipal, de regularización de dominio no es muy alentador: las acciones fueron discontinuas; los cambios políticos intrapartidarios y entre gobiernos de diferentes partidos políticos se constituyeron en obstáculos para la continuidad de los programas” (p. 54). De este modo,

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, el decreto 1001 de 1991 autorizó la venta de tierras de 5 villas de la Caba y el Decreto 2441/90 autorizó la venta de tierras en la Provincia de Buenos Aires.

<sup>18</sup> En lo que respecta específicamente a la RMBA, la Provincia de Buenos Aires también desarrolló algunos instrumentos normativos orientados a la regularización dominial como la Ley N° 24374 o el Decreto N° 3736 que define Distritos de Urbanización Prioritaria permitiendo la urbanización de predios que no estén definidos previamente para el uso urbano. A su vez, el régimen de expropiación ha sido utilizado para frenar desalojos pero su alcance implica la transferencia de terrenos privados al Estado y el traspaso del dominio a sus habitantes queda sujeto a otras instrumentaciones. Un programa de regularización importante fue el PROTIERRA, creado durante la gestión del gobernador Cafiero (1987-1991) con el objetivo de proveer lotes con servicios de infraestructura.

los programas implementados, en tanto no significaron una intervención profunda y sostenida sobre las lógicas mercantiles que atraviesan la producción urbana, no lograron mejorar de modo considerable las precarias condiciones de habitabilidad de la región.

Por consiguiente, luego del recorrido realizado en los apartados anteriores, es posible establecer que la historia del desarrollo urbano en la RMBA desde comienzos del Siglo XX está signada por continuos vaivenes entre diversos posicionamientos del Estado frente a la problemática habitacional y por la implementación de programas con alcances limitados. En este marco, en la RMBA, a partir de procesos socio históricos de conformación de la ciudad capitalista, signados por la mercantilización de la producción de la vivienda y del acceso al suelo, masivos sectores se vieron históricamente empujados a acudir a la autoproducción del hábitat en condiciones desfavorables que los obligan a resolver la necesidad de vivienda en contextos de precariedad. Al respecto, Oszlak (1991) sintetiza las razones históricas que dieron lugar al patrón de estructuración urbana del territorio analizado: “Décadas de industrialización errática, de urbanización incontrolada, de concentración económica, de especulación inmobiliaria, de demagogia política, de inflación galopante han producido, a través de su efecto combinado, este patrón de concentración y distribución demográficas.” (p. 43)

En función de lo planteado y con el fin de profundizar en las interrelaciones entre actores que inciden en el desarrollo de los procesos urbanos, me interesa recuperar la perspectiva de Oszlak (1991), quien coloca el acento en el rol del Estado: “Los actores sociales transforman su entorno urbano en función de sus intereses, sus recursos y sus posibilidades de acción dentro de los parámetros normativos que fija –y las oportunidades que crea– la acción del Estado” (p. 59). Desde esta perspectiva, en los párrafos que siguen profundizaré

en las políticas habitacionales que se han implementado en la historia reciente de la RMBA y haré hincapié en el territorio específico de la CABA donde se emplaza la Villa 26.

### **1.3. El accionar del Estado en la historia reciente de la RMBA**

La década del 90 concluyó en Argentina con una profunda crisis social y económica que derivó en el estallido social de diciembre de 2001. Los picos históricos en los índices de desocupación y pobreza, la recesión económica y la debilidad institucional llevaron al país a transitar meses de inestabilidad y convulsión atravesados por una profunda crisis de gobernabilidad.

En el marco de un proceso de desafiliación y exclusión masivos, que se venía profundizando desde las últimas décadas del Siglo XX y que tuvo una aceleración marcada en la década del 90, Eduardo Duhalde (presidente provisional durante 2002 - 2003), implementó políticas sociales destinadas a sostener los mayoritarios sectores que habían caído bajo las líneas de pobreza e indigencia. Entre las medidas adoptadas, el Plan Jefas y Jefes de Hogar garantizaba un ingreso mínimo a familias vulnerables. Este Plan tuvo repercusiones a nivel territorial ya que los movimientos sociales tendieron a enmarcarlo en actividades comunitarias, entre ellas, el mejoramiento de la infraestructura de villas y asentamientos, así como la autoconstrucción de viviendas. El Gobierno de Néstor Kirchner continuó con estos programas de ingresos, y también implementó medidas destinadas a retomar la iniciativa sobre las políticas habitacionales.

En relación con la política nacional de vivienda, una de las transformaciones más importantes fue la centralización de una diversidad de programas que se nuclearon en el Plan Federal de Construcción de Viviendas. Este Plan además de apuntar a atender el déficit habitacional, tuvo el objetivo de generar empleo, sobre todo en los sectores

populares, movilizándolo el mercado de la construcción. La implementación de estos programas incluidos en el Plan Federal acentuó una fuerte impronta de centralización, de acuerdo con la necesidad del Gobierno Nacional de reforzar la gobernabilidad, habiendo asumido la gestión con menos del 25% de los votos en un contexto de fuerte inestabilidad institucional. Además, su implementación implicó un retorno a la política de construcción de viviendas para su entrega llave en mano, con un fuerte hincapié en una perspectiva cuantitativa.

Esta política despertó miradas diversas en su evaluación. En este sentido, cabe resaltar el análisis de Olejarczyk (2013) sobre la discusión académica y militante en torno a los Programas Federales. En el marco de los debates actuales, se pone en cuestión su magnitud durante el kirchnerismo: algunos autores resaltan el salto cuantitativo en inversión y cantidad de viviendas construidas mientras otros plantean que la tendencia se mantuvo desde la dictadura hasta la actualidad. En esta perspectiva, el kirchnerismo no habría logrado un salto considerable. Igualmente, trascendiendo la discusión cuantitativa, Olejarczyk (2013) plantea el valor de esta política en términos de que logró volver a poner en agenda la problemática habitacional en Argentina.

Por otro lado, una crítica central que la autora sintetiza, gira en torno a las dificultades en la obtención de suelo necesario para la construcción de las viviendas: “Una de las críticas más fuertes que los equipos de investigación urbana realizan a los Programas Federales, es la ausencia de criterios y recursos para la obtención de suelo donde se ejecutará la construcción de viviendas. Los Programas Federales no contemplan dentro de su financiamiento –ni en sus reglamentos– los fondos y procedimientos para resolver un tema tan relevante como la localización de las viviendas.” (p. 56). Este es un punto de especial

interés para esta investigación en tanto repercute de manera explícita en la calidad de la localización de las soluciones habitacionales que se ofrecen a las familias relocalizadas en el marco de la Causa Mendoza.

En este punto, vale rescatar que uno de los Programas de los Planes Federales es el de Urbanización de Villas y Asentamientos, en el que se enmarca la construcción de viviendas destinadas a población judicializada por la Causa Mendoza. De ahí que tanto las fortalezas como las debilidades de esta política tienen directa relación con la calidad del proceso de relocalización que analizaré.

En lo que refiere a la regularización dominial, mediante el Decreto 835 de 2004 que creó el Banco Social de Tierras en el marco del Programa Arraigo, la transferencia de tierras se amplió a aquellos inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que pudieran ser afectados a fines sociales. En 2006 la Comisión de Tierras Fiscales fue absorbida por la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social de la Presidencia de la Nación. Esta Subsecretaría en 2008 fue transferida a la Jefatura de Gabinete de Ministros y pasó a denominarse Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”. Hasta 2016, previo al cambio de gobierno, la Comisión intervino en la regularización dominial y urbanística de villas y asentamientos en coordinación con organizaciones sociales, municipios y gobiernos provinciales. En la Cuenca, abordó 44 barrios habitados por 35 mil hogares y aproximadamente 123 mil habitantes (Di Virgilio et al, 2013: 129). Sin embargo, los sucesivos cambios institucionales enumerados reflejan la inestabilidad de una política que entre tantas modificaciones no logró consolidar un alcance cuantitativamente significativo y además los procesos de transferencia de las tierras en gran parte quedaron trancos, sosteniendo así la informalidad de villas y asentamientos que

continuaron densificándose en un marco de irregularidad. Con el cambio de gobierno en 2016, el macrismo reabsorbió a la Comisión Nacional de Tierras en la Subsecretaría de Hábitat de Nación con lo cual el área dejó de tener el peso que le había otorgado el gobierno kirchnerista.

Por otro lado, a partir de 2016, en una alianza entre organizaciones sociales y la gestión del gobierno macrista, se implementó el Relevamiento Nacional de Barrios Populares con el objeto de identificar, caracterizar y georreferenciar todas las villas y asentamientos del país. Una vez cumplido este propósito, mediante el Decreto 358/2017 se estableció la emisión de un certificado de domicilio para todas aquellas viviendas relevadas en villas y asentamientos. El certificado alcanzaría como documentación para la solicitud de los servicios básicos de agua, electricidad y gas, independientemente de si las viviendas estuvieran emplazadas sobre terrenos privados. Sin embargo, más allá del reconocimiento simbólico, al momento de la elaboración de esta tesis el certificado ha tenido escasos resultados concretos en el logro del compromiso de las empresas de servicios para tender redes en villas y asentamientos. En este sentido, las disputas a nivel gubernamental sobre el derecho de la población asentada en barrios informales, en un contexto de ajuste del presupuesto de políticas públicas, dificulta la efectiva ejecución de obras de reurbanización que mejoren las condiciones habitacionales y urbanas en estos barrios.

En lo que respecta al territorio específico de la Provincia de Buenos Aires, la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat aprobada en 2013 ha significado un valioso avance en el abordaje de la informalidad habitacional en toda la Provincia. Fue aprobada tras varios años de discusión en diversos espacios de organización popular y académica e involucró un dedicado trabajo de incidencia política llevado adelante por un conjunto amplio de

organizaciones sociales y universidades públicas. La norma estableció cuatro principios básicos sobre los que se fundaron las políticas de hábitat que impulsa. Éstos son: el derecho a la ciudad y la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad, y el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano (CELS, 2017; 16). A partir de estos principios, la Ley estableció un nuevo marco jurídico para la gestión del suelo, definió estándares, directrices y modalidades de actuación en el territorio y creó instrumentos para fortalecer la gestión pública del territorio. Si bien significó un gran avance en la regulación del mercado de suelo y en la promoción del acceso a la vivienda desde una perspectiva de derechos, su reglamentación e implementación no ha quedado exenta de las presiones de grupos de poder, sobre todo aquellos ligados al mercado inmobiliario. Al respecto, se manifiesta desde el CELS (2017), organización que ha tenido un fuerte rol en la promoción y aprobación de la ley: “El proceso de elaboración, sanción e implementación de la norma, fase aún en curso, ha seguido un camino sinuoso, signado por las tensiones propias de los intereses en juego en cuestiones controversiales, como la regulación del suelo y la distribución justa de las valorizaciones que se derivan de su uso y ocupación.” (p. 5). De este modo, la efectiva implementación de políticas locales por parte de los municipios, que den lugar a una regulación del mercado de suelo, aún sigue transitando un dificultoso camino.

En relación con las relocalizaciones ejecutados a partir del Fallo Mendoza en el territorio de la Provincia, cabe rescatar que la Ley 14.449 también estableció la obligación de crear un protocolo de relocalizaciones (reglamentación art. 29), cuando éstas fueran imprescindibles por razones sanitarias, ambientales o de riesgo de derrumbe. El instrumento está vigente y

fue aprobado con la participación de las organizaciones que integran el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat.

Finalmente, habiendo realizado un repaso por las principales políticas habitacionales implementadas a nivel nacional y en la RMBA, en el próximo apartado continuaré con una breve descripción de las posturas asumidas por el Estado en torno a la problemática habitacional haciendo foco en la CABA, territorio donde se emplaza la Villa 26.

### **1.3.1. El accionar del Gobierno de la CABA**

En relación con las políticas habitacionales desarrolladas en el territorio de la CABA, resulta interesante destacar que, si bien aquellas implementadas hacia finales del Siglo XX y comienzos del Siglo XXI tuvieron resultados restringidos en cuanto a la integración social y urbana de los sectores más excluidos, igualmente se puede reconocer un progresivo posicionamiento de la lucha organizada de los/as habitantes villeros.

Este posicionamiento se refleja en el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996, que reconoce el “derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado” y en el que se explicita la promoción de: “los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.” Al respecto, Demoy y Ferme (2013) sostienen el peso central de los movimientos de organizaciones villeras que lograron posicionar la legitimidad de su demanda. En este sentido, en 1998 se dio la sanción de la Ley 148 que estableció la atención de la problemática habitacional en la CABA y esbozó planes de urbanización para villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) que debían cumplirse en un plazo de 5 años. Al respecto, Demoy y Ferme (2013) plantean: “Más allá del nivel de alcance o de éxito, los

villeros han logrado institucionalizar sus demandas en la agenda pública, haciendo de su tipología habitacional un ícono de la precariedad urbana. Han logrado desde el retorno de la democracia cristalizar una relación de fuerzas que ha llevado a un cambio de paradigma frente a la política de erradicación hacia una de radicación in situ” (p. 8).

Sin embargo, si bien se dieron importantes avances a nivel normativo en el reconocimiento del derecho a la vivienda, los resultados concretos en la mejora de las condiciones de existencia de las familias habitantes de villas de la CABA fueron limitados. Como mencioné en el apartado anterior, el diagnóstico habitacional de la CABA refleja cómo la población residente en villas y asentamientos aumenta continuamente. De este modo, se evidencia que han sido muy escasos los avances en la formulación de herramientas que permitieran regular el mercado de suelo y en la implementación de programas que logran romper con la lógica capitalista de construcción de la ciudad.

Estas limitaciones en la política habitacional también se pueden comprender desde una perspectiva regional. Rodríguez y Di Virgilio (2013) plantean que en la región latinoamericana durante la primera década del Siglo XXI se generaron procesos políticos de movimientos de masas representados en gobiernos democráticos que apuntaron a transformar las políticas neoliberales generalizadas durante la década de los 90. Sin embargo, las políticas de suelo y hábitat, salvo algunos programas puntuales que buscaron romper con lógicas capitalistas, se sostuvieron como un *núcleo duro* en la reproducción de dispositivos tradicionales que mantienen una impronta neoliberal. Las autoras sostienen que la imbricación que vincula el acceso al suelo con el mercado inmobiliario y el sistema financiero tanto formal como informal da cuenta de las limitaciones de las políticas habitacionales para fortalecer las prácticas y experiencias de los sectores populares en sus

procesos de producción social del hábitat. Por lo tanto, plantean: “Las políticas de ejecución de nueva viviendas y equipamientos urbanos se diseñan pensando y priorizando notoriamente el papel de las empresas constructoras convencionales, las políticas de mejoramiento barrial tienen escaso y acotado desarrollo y las políticas de suelo continúan tratándolo privilegiadamente como un bien de mercado” (p. 14).

En este contexto, reflejando la consonancia con la generalidad de la región, y en referencia al accionar del Gobierno de la CABA a partir del 2006 –año en que asumió el gobierno macrista–, Rodríguez, Arqueros Mejica, Gómez Schettini, Rodríguez y Zapata (2012) plantean que la gestión continuó en los lineamientos tendientes a la liberalización y desregulación de los mercados de suelo y alquileres. También en referencia a las políticas de la gestión del PRO, Carman, Lekerman, Ochsenius, y Wertheimer, (2016) sostienen que la tendencia de mayor tolerancia del Poder Ejecutivo hacia las villas de la CABA en la etapa posterior al retorno de la democracia se fue debilitando desde inicios del siglo XXI con la precarización de los marcos institucionales abocados a la resolución de la problemática habitacional de los sectores populares. En este sentido, afirman: “Desde la asunción de la fuerza política de centro-derecha en el gobierno de la Ciudad en 2007, el PRO, la política habitacional hacia las villas viene sufriendo una creciente restricción presupuestaria, así como una fragmentación de los organismos encargados de implementarla, los cuales superponen competencias y funciones ministeriales.” (p. 4).

La fragmentación de la política habitacional llevada adelante por el Gobierno de la CABA a partir del 2007 se plasma en los territorios abordados en los que las distintas agencias intervienen de forma parcial con funciones y responsabilidades difusas, que se entrecruzan y superponen. Por otra parte, quedan problemáticas que resultan un *vacío* del que ningún

organismo puede hacerse cargo. Estos organismos, el Instituto de Vivienda de la CABA, la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión, la Unidad de Gestión de Intervención Social, el Ministerio de Desarrollo Urbano, la Corporación Buenos Aires Sur, todos relacionados a la problemática del hábitat, se han concentrado en mejoramientos parciales de situaciones puntuales, pero hasta 2016 no existía ningún programa de urbanización que atendiera de modo integral la situación de las distintas villas. Al respecto, Rodríguez et al (2012) plantean que la disputa entre las diversas instituciones por la legitimidad de intervenir en villas termina funcionando como un obstáculo al momento de implementar programas habitacionales (p. 7). De este modo, con el gobierno del PRO en la CABA, la política habitacional continuó con la tolerancia hacia la presencia y el crecimiento de las villas pero acentuó la omisión de intervenciones integrales que logran mejorar la calidad de vida de su población<sup>19</sup>.

A partir de la asunción en 2016 de Rodríguez Larreta como jefe de gobierno, del mismo partido que su antecesor, ocurrió un viraje al respecto de la intervención del Estado en algunas de las villas más importantes de la CABA, en las cuales comenzaron a implementarse procesos de reurbanización. Estas intervenciones implicaron la definición de responsabilidades institucionales en relación con las obras a llevar adelante en cada barrio y también significaron un avance en tanto fueron acompañadas por leyes de reurbanización propias de las especificidades de cada territorio. Sin embargo, han recibido fuertes críticas por su relación con ciertos intereses inmobiliarios que apuntan a revalorizar las zonas de

---

<sup>19</sup> En relación con la tolerancia cabe destacar que ésta no se reflejó en la mirada hacia los nuevos asentamientos urbanos que, como la Villa Rodrigo Bueno, durante varios años resistieron los intentos de desalojos por parte del Ejecutivo. La tolerancia tampoco se sostuvo en relación con las personas en situación de calle que sufrieron el accionar de un área parapolicial, la Unidad de Control del Espacio Público, creada en 2008, que buscó expulsarlos con métodos violentos y sin contrapartida habitacional (Carman et al, 2016)

emplazamiento de esas villas y también por la mala calidad de las obras en ejecución y los limitados alcances en la participación de la población afectada. Además, un punto de preocupación se relaciona con la falta de herramientas jurídicas que protejan a la población de ser desplazada por distintas amenazas –del mercado inmobiliario principalmente–, una vez realizadas las mejoras físicas. Sin embargo, resulta necesario esperar un mayor lapso temporal en tanto su implementación es reciente y aún no pueden verse resultados considerables de modo de realizar valoraciones de carácter más definitivo.

No obstante, en el breve repaso por la historia de los distintos posicionamientos del Gobierno de la CABA hacia las villas y asentamientos, se vuelven evidentes los vaivenes de sucesivas políticas habitacionales que no formularon medidas integrales dispuestas a resolver la problemática de modo definitivo. Y en este marco, resulta fundamental resaltar cómo los diversos abordajes de la problemática habitacional fueron constituyendo cierto modo de relación entre los sectores populares y el gobierno local. En este sentido, es posible afirmar que el contexto histórico de las políticas implementadas en torno a las villas y asentamientos de la RMBA y específicamente de la CABA tiene suma relevancia en tanto incide en la perspectiva de los actores involucrados en el caso de investigación. Por ejemplo, como se analizará en los próximos capítulos, la posibilidad de acceder a una vivienda social implica para las familias habitantes de villas una oportunidad que en muchos casos entienden que no se volverá a repetir. Si bien actualmente la lucha de las organizaciones villeras en la mayoría de los casos se concentra en el reclamo por la reurbanización in situ, analizaré cómo gran parte de las familias de la Villa 26 concibieron la mudanza a viviendas sociales como el único modo factible de mejorar su calidad de vida.

En esta línea, además de la incidencia del contexto ya desarrollado, sostengo que la ejecución del Fallo Mendoza también influyó sobre la perspectiva de los actores involucrados en la relocalización de la Villa 26. Es decir, la Causa judicial generó su propio armado institucional y tuvo impactos específicos propios en la organización social, las expectativas, temores y saberes de las poblaciones locales, así como en la perspectiva de funcionarios y trabajadores/as de las distintas áreas del Estado involucradas. Por esta razón, con el fin de enriquecer el contexto en el que se llevó adelante la relocalización de la Villa 26, en los apartados que siguen me adentraré en un recorrido por los inicios de la Causa Judicial y por los primeros años de su ejecución.

## **2. La traducción territorial del Fallo Mendoza**

### **2.1. Desarrollo económico y degradación ambiental del Matanza Riachuelo**

El desarrollo económico e industrial de la Cuenca puede explicar la degradación ambiental del río que en 2013 fue considerado uno de los 10 lugares más contaminados del mundo (Blacksmith Institute, 2013). Desde mediados del siglo XVI cuando se fundó la CABA, el Matanza Riachuelo se constituyó como zona estratégica para la dinámica económica de la urbe. Desde principios del siglo XIX comenzaron a instalarse saladeros sobre sus orillas. A partir de 1860, con la consolidación de un modelo agroexportador en el marco del cual la economía se especializó en la producción de carnes, lanas y cereales para su exportación, por primera vez los bajos inundables de los alrededores del Riachuelo comenzaron a ser poblados por los sectores inmigrantes y también comenzaron a expresarse los primeros signos de su contaminación. Hacia mediados del Siglo XIX, el Riachuelo ya servía como lugar de desechos de alrededor de 15 saladeros. Luego, en el Siglo XX se instalarían los primeros talleres metalúrgicos y astilleros así como industrias que contribuyeron a dañar la calidad del suelo de los predios aledaños al río.

En relación con la Cuenca Baja, desde comienzos del Siglo XX se conformó como uno de los territorios más contaminados de la RMBA. El suelo en esta zona fue en general marginado para el uso residencial y se desplegaron allí grandes predios destinados a talleres, galpones y depósitos. Al respecto, Abelenda et al (2016) manifiestan: “En el sur, la proximidad con el Riachuelo, curso de agua sistemáticamente utilizado para el vertido de desechos industriales (curtiembres, frigoríficos, textiles), signó la zona por tener una de las de peores condiciones ambientales. Por este motivo, las tierras del sur se caracterizaron por

una relativa marginación de los procesos de valorización inmobiliaria para usos residenciales. Los bajos costos de la tierra y una escasa regulación estatal tendieron a favorecer el emplazamiento de grandes superficies para usos mayoritariamente no residenciales.” (p. 13).

Paradójicamente, en lo que refiere a los barrios del Sur de la CABA, los mismos usos no residenciales resultaron un atractivo para amplios grupos poblacionales que comenzaron a asentarse allí. De este modo, como desarrollé previamente, la urbanización de esta zona estuvo atravesada por las formas de alojamiento que fueron encontrando los sectores populares que llegaban a la gran urbe en busca de empleo. En este punto, resulta interesante retomar la conceptualización de Oszlak (1991) en referencia a la dinámica de interrelación entre actores involucrados en los procesos de estructuración urbana: “La instalación de parques industriales con el patrocinio estatal constituye un tipo de decisión que industriales y gobierno adoptan con relativa autonomía respecto de los asentamientos poblacionales existentes. Pero una vez instalados, promueven rápidamente nuevos núcleos de población en su área de influencia, debido a las nuevas oportunidades de actividad económica creadas por estas unidades de producción.” (p. 37).

En esta línea, la zona Sur de la CABA atravesó un proceso de urbanización causado por el asentamiento de familias trabajadoras que encontraban allí la oportunidad de acceder al suelo por valores bajos y a su vez mantener cercanía con sus fuentes de trabajo. Este proceso generó una configuración del territorio muy heterogénea: se consolidaron barrios informales de altísima densidad poblacional que son aledaños a grandes extensiones de baja densidad poblacional, con usos no residenciales como centros deportivos, hospitales, depósitos y establecimientos industriales, entre otros.

En consecuencia, se puede entender la concentración de los efectos ambientales sobre los sectores populares de la Cuenca Baja a partir del concepto de injusticia ambiental que, como establece Merlinsky (2013), refiere a “aquellos procesos que contribuyen a que los peligros ambientales se concentren desproporcionadamente en los territorios de mayor relegación social y sobre ciudadanos con menor poder político y económico.” (p. 31). Sin embargo, esta problemática no fue visibilizada desde sus inicios, sino que –como analizaré en el próximo apartado– hubo un largo recorrido llevado adelante por diversos actores que lograron posicionarla como un problema público.

## **2.2. El camino hacia el Fallo**

Durante el siglo XX la contaminación del Riachuelo era considerada por el conjunto social como un signo del desarrollo industrial. Sólo a partir de las últimas décadas, las condiciones ambientales de la Cuenca comenzaron a adquirir visibilidad en la agenda pública y se constituyeron como problemática de interés social (Merlinsky, 2013).

Este proceso ha sido estudiado por Merlinsky (2013), quien reconstruye el camino de posicionamiento de la cuestión ambiental en torno al Riachuelo. El análisis de este recorrido parte del entendimiento de que sólo algunas necesidades y demandas de la población son incorporadas en la agenda socialmente vigente. Es decir, los problemas no son reconocidos por un simple aumento cuantitativo a través del cual comienzan a afectar al conjunto de la sociedad, sino más bien, son construcciones sociales dependientes de actores que logran posicionarlos desde ciertas perspectivas.

En el caso puntual de los problemas ambientales, Lezama (2011) hace hincapié en cómo el proceso de construcción social de los riesgos ambientales está atravesado por valoraciones y concepciones que no son neutrales, sino que están cargadas de significados atribuidos por

ciertos grupos de interés en un marco de relaciones de poder existentes: “Las sociedades no se ocupan ni preocupan de todos los riesgos que realmente enfrentan, ni necesariamente de los más importantes. Existe pues un proceso de selección social del daño y la enfermedad que releva a algunos y margina a otros. No obstante, este proceso de selección de riesgos está cruzado con factores ideológicos y políticos; no se da pues de una manera neutra.” (p. 50).

A partir de esta perspectiva de análisis, en los próximos apartados desarrollaré cómo un entramado de actores promovió ciertas miradas sobre la contaminación del Riachuelo relacionándose con alianzas y acuerdos que les permitieron enfrentarse ante grupos de poder, tanto económicos como políticos. De este modo, desarrollaron un proceso de formación de la agenda pública y lograron posicionar las condiciones ambientales del Riachuelo como una problemática central.

### **2.2.1. La invisibilización de la contaminación**

Desde los primeros años de vida independiente del país y a lo largo de su historia existieron numerosos intentos de control sobre las fuentes de contaminación del Riachuelo. En 1830, por ejemplo, se generó la primera prohibición de arrojo de la faena de los saladeros al curso de agua. Sin embargo, las sucesivas prohibiciones de descarga que se darían a través de las décadas padecieron de escasa eficacia frente al poder de los intereses económicos. Un ejemplo paradigmático se dio en 1868 cuando el gobernador Alsina, a partir del brote de cólera, ordenó a los saladeros depositar sus residuos mediante alguna forma alternativa de arrojo al Riachuelo y mantener, así, las instalaciones en perfecto estado de higiene. Sin embargo, a partir de las presiones del sector económico, a los dos meses debió dar marcha atrás y volvió a permitir la faena, estableciendo ciertas condiciones: que se quemaran

diariamente los residuos sólidos, y que sólo se arrojaron al cuerpo de agua los líquidos. Aun habiendo flexibilizado la prohibición, la norma no fue cumplida. Al respecto, en un informe de la Defensoría del Pueblo de la CABA (2018), se expone una cita del Diario de La Nación correspondiente a esos días: “El olor inmundado esparcido el domingo a la noche por toda la ciudad ha venido a recordarnos que los saladeros del Riachuelo continúan con autorización del gobierno sus pestíferas faenas, y a delatarnos la contravención de los saladeristas a las disposiciones superiores que les prohíben arrojar las aguas de cola sin desinfectarlas previamente.” (p. 30).

Así, a lo largo de la historia continuaron los sucesivos intentos por controlar la contaminación del cuerpo de agua, pero las múltiples ordenanzas tuvieron muy poco efecto sobre las actividades económicas que proliferaron sin adecuarse a ningún tipo de regulación ambiental. Los daños ambientales incluso se acentuaron con el desarrollo industrial a partir de mediados del Siglo XX cuando a los vuelcos de materia orgánica se sumaron sustancias químicas inorgánicas y metales pesados provenientes de pequeñas y medianas industrias. En esta etapa, el control tampoco fue efectivo y se desarrolló una connivencia entre los sucesivos gobiernos y los grupos económicos. Al respecto, en un informe de Greenpeace (2010) se manifiesta: “Existen suficientes documentos con el reconocimiento explícito de la decisión política de no realizar ningún control de la contaminación, con el falso argumento de que eso frenaría el desarrollo industrial.” (p. 21).

Avanzando varias décadas en la historia, me interesa hacer hincapié en un intento de saneamiento del Riachuelo desarrollado durante la década de los `90, que consistió en un plan de 1000 días llevado adelante por la controvertida secretaria de ambiente del gobierno de Menem, María Julia Alzogaray. Un préstamo de 250 millones de dólares del Banco

Interamericano de Desarrollo iba a ser destinado a este programa, pero su nivel de ejecución fue mínimo y hacia el año 2000, el 77% de los 30.300 millones de dólares invertidos había sido destinado al pago de consultorías y actividades no transformativas del ambiente. Se estima, además, que Argentina debió pagar 6.000 millones de dólares en concepto de multas por la baja ejecución del préstamo. Y para concluir con el fracaso de este programa, con la crisis económica, política y social del 2001, gran parte de los fondos fueron re direccionados hacia programas sociales destinados a los sectores sociales más golpeados por la crisis.

Así, si bien la promesa fallida de restablecer las condiciones ambientales de la Cuenca quedó como un hito cristalizado en la opinión pública, la contaminación del Riachuelo como problema ambiental aún no se había instalado en la agenda pública. En esta línea, Merlinsky (2013) plantea que hacia finales de la década del 90 el problema de la contaminación de la Cuenca y sus efectos en la salud de la población asentada sobre sus márgenes estaban invisibilizados. Entonces, hacer visible al Riachuelo como un problema de agenda pública implicaba también explicitar al entramado de actores y de complicidades que priorizaban el crecimiento económico y buscaban ocultar sus efectos sobre el ambiente.

En este sentido, Lezama (2011) explica la invisibilización de los problemas ambientales a partir de una construcción de relaciones de poder que subyacen no sólo a las acciones de contaminación, sino también a la forma en que se moldea el discurso público frente a esos problemas, de modo tal que sean presentados y entendidos de la manera que más convenga a los intereses de los grupos que concentran el poder. Al respecto, el autor afirma: “El poder de la comunidad política no sólo consiste en la habilidad para influenciar en ciertas cuestiones políticas, sino también en la capacidad para evitar que algunos asuntos se

conviertan en problemas, así como en bloquear la emergencia de otros. En este contexto, la aparición o desaparición de un problema (...) puede ser controlado, moldeado, o al menos influido por el poder de los grupos de interés” (p. 42). En el caso de la contaminación de la Cuenca, para desafiar esa construcción de “normalidad” y lograr problematizar las cuestiones ambientales desde otra perspectiva, fue necesario que hubiera actores dispuestos a desplegar estrategias de protesta y de posicionamiento del asunto. En esta línea, en el siguiente apartado repasaré el proceso por el cual un grupo de actores lograron erigir la contaminación del Riachuelo como un asunto político ante la opinión pública.

### **2.2.2. Los inicios de una reivindicación colectiva**

Si bien en la década de los 90 ya existían múltiples organizaciones territoriales a lo largo de la Cuenca y sobre todo en la Cuenca Baja, la recomposición ambiental del Matanza Riachuelo no las había unido como reivindicación colectiva. En este sentido, Merlinsky (2013) plantea: “El surgimiento de una visión del territorio que define la Cuenca como lugar de pertenencia y como espacio de referencia para la construcción social del problema ambiental fue un proceso lento, que comienza a gestarse en la década de los noventa y que recién cristaliza a inicios del nuevo milenio. Este proceso se relaciona con la confluencia de esos actores territoriales y organizaciones profesionales de defensa del ambiente.” (p. 83)

En este marco, un actor territorial con mucho peso fue la Asociación de Vecinos de la Boca, que a partir de 2001 comenzó a concentrar sus demandas –generalmente enfocadas en cuestiones de seguridad, salud y de urbanismo del barrio– en la necesidad de un programa de recuperación ambiental de la Cuenca. Sus acciones de incidencia mediática lograron que se comenzara a poner en escena el asunto de la contaminación de la Cuenca entre las demás organizaciones de la zona, dando lugar a la unificación de un marco de

referencia que funcionó como esquema compartido de interpretación del problema. En palabras de Merlinsky (2013): “Los procesos de construcción de marcos de referencia se vinculan con los esfuerzos estratégicos que hacen los actores para alcanzar formas compartidas de entendimiento del mundo y de sí mismos para motivar y luego dar legitimidad a la acción colectiva” (p. 85). De este modo, se fue unificando el discurso de las distintas organizaciones con incidencia en la Cuenca, al tiempo que se habilitaba la construcción de una identidad que facilitó el desarrollo de relaciones de solidaridad y de vínculos que fortalecieron la acción colectiva.

Por otro lado, en el proceso de presentación pública del problema de contaminación de la Cuenca, algunas organizaciones ambientalistas como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales y la Fundación Ciudad, así como la Defensoría del Pueblo de la Nación, se constituyeron como actores centrales, dado que se habían generado condiciones de participación desde la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Esta reforma, además de otorgar rango constitucional al derecho a un ambiente sano y consagrar los derechos de incidencia colectiva, generó la legitimidad jurídica para que las Organizaciones no Gubernamentales defensoras del ambiente y el Defensor del Pueblo pudieran representar el interés general de la población, accionando judicialmente en defensa de los derechos de incidencia colectiva.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo de la Nación elaboró dos informes escritos a partir de investigaciones de distintas organizaciones y unidades académicas, que pusieron en evidencia la situación apremiante de la Cuenca. El primer informe, elaborado en 2003, fue producto de una presentación realizada por la Asociación Vecinos de La Boca ante el Defensor del Pueblo de la Nación. Para el desarrollo de la investigación, se convocó a

distintas organizaciones vinculadas con la temática: el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Defensoría Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Ciudad, Poder Ciudadano y la Facultad Regional de Buenos Aires de la Universidad Tecnológica Nacional. Este grupo de organizaciones, coordinadas por la Defensoría del Pueblo, elaboraron el informe que desarrolló un diagnóstico de la situación de la Cuenca en distintos aspectos: abordó la situación de salud de la población, los recursos naturales del territorio y sus principales contaminantes, la existencia de basurales clandestinos y también hizo referencia a estudios realizados en el Polo Petroquímico Dock Sud y a las conclusiones referidas a la salud incluidas en esas investigaciones. Este diagnóstico también integró un recorrido por el desarrollo histórico de las variadas causas que convergieron en la degradación de la Cuenca, el armado jurídico institucional vigente y las características de la coordinación entre jurisdicciones con competencia en el territorio. El informe también hizo referencia a los recursos estatales invertidos en el saneamiento, a los proyectos para su recomposición y por último a las acciones y omisiones de la administración pública en materia de salud y medioambiente en la Cuenca. Para finalizar, a partir del diagnóstico, el informe planteó una serie de recomendaciones: la creación de una Autoridad de Cuenca que permitiera la articulación entre las distintas jurisdicciones y ejecutara las medidas a implementar; el desmantelamiento progresivo del Polo Petroquímico de Dock Sud, considerado uno de los principales focos de contaminación; la activación de mecanismos que permitieran diagnosticar y relacionar certeramente las enfermedades y sus causas; la determinación de los contaminantes y sus fuentes; la simplificación legislativa y su efectiva aplicación. Todas

estas medidas, se consideraron necesarias para asegurar una real remediación de las condiciones que en el transcurso del tiempo degradaron la Cuenca y su zona de influencia.

El segundo informe de la Defensoría del Pueblo de la Nación también fue elaborado en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil y académicas que habían participado del informe anterior y a las que se sumaron la Asociación Popular La Matanza, la Asociación de Vecinos de la Boca, la Fundación Metropolitana, Greenpeace y la Universidad Nacional de La Matanza. El escrito se publicó en 2005 con el objetivo de comunicar a la ciudadanía y a las autoridades, sobre las medidas adoptadas y las omisiones cometidas en relación con las recomendaciones realizadas por el Defensor en su informe anterior. Allí, se subrayaron los déficits que aún continuaban en relación con el abordaje de la contaminación de la Cuenca. Entre los puntos más críticos se resaltó el escaso avance en la conformación de una Autoridad de Cuenca, la continuidad en la presencia de basurales clandestinos y el aumento de los focos infecciosos, y también la falta de evaluaciones de impacto en las obras de desagües cloacales y pluviales, lo que permitía que los vuelcos se continuaran vertiendo al Riachuelo sin ningún tipo de procesamiento. Otra falencia importante destacada por el informe fue la falta de estudios epidemiológicos en la población, lo que impedía establecer qué enfermedades derivaban de factores ambientales. Como contracara, se reconoció el valor de un programa de vigilancia epidemiológica implementado por el Hospital Argerich y del estudio realizado por la Japan International Cooperation Agency (JICA) sobre las afecciones a la salud sufridas por los niños y niñas de Villa Inflammable. Además, en relación con el Polo Petroquímico de Dock Sud, se destacó la propuesta para relocalizar y reconvertir ese centro industrial.

El informe –que contó con una fuerte repercusión pública– concluyó que, trascendiendo algunas de estas acciones puntuales, la degradación ambiental del Riachuelo y de su cuenca no habían ingresado en la agenda pública y por ende no se había implementado una política pública destinada a atender dicha problemática.

Analizando el peso que tuvieron estos informes, Merlinsky (2013) subraya la modificación en la relación de fuerzas que se generó a partir de la producción de información escrita: “El estado de desinformación sobre la situación de la Cuenca era una poderosa herramienta de dominación sobre quienes padecían las consecuencias de esa realidad.” (p. 95). Así, la Defensoría del Pueblo colaboró en la unificación de los intereses de aquellos actores que venían interviniendo en el mismo territorio, pero que debieron transitar un proceso de unificación de discursos heterogéneos. Además, respaldó la demanda de modo tal de lograr posicionarla ante la sociedad para convertirla en un asunto público.

### **2.2.3. El Fallo de 2008**

En el marco de la de progresiva atención a la cuestión ambiental, en 2004 un grupo de vecinos/as del barrio Villa Inflamable, junto con trabajadores/as de salud del Municipio de Avellaneda, presentaron una demanda por los daños colectivos sufridos debido a la contaminación de Dock Sud. La demanda fue dirigida al Estado nacional, al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y al Gobierno de la CABA, junto con 44 empresas contaminantes.

Con anterioridad a esta demanda, ya existían estudios epidemiológicos realizados por la Japan International Cooperation Agency (JICA) en 2002 y 2003 que daban cuenta de las

elevadas tasas de plumbemia<sup>20</sup> en niñas y niños del barrio, en comparación con las tasas encontradas en otro barrio del mismo Partido.

A partir de la evidencia científica de los efectos de la contaminación sobre la salud de la población, los demandantes acudieron a la legislación ambiental más reciente en el país: la Ley General del Ambiente sancionada en el 2002 y vigente en la actualidad. Esta ley plantea el derecho colectivo a un ambiente sano y la obligación del Estado y de sectores privados de reparar los ecosistemas dañados generados mediante su actividad. La reparación del ambiente se concibe desde una perspectiva colectiva, entendiendo que el daño ambiental no afecta a individuos de modo particular sino que impacta sobre la comunidad en su conjunto y pone en juego derechos colectivos. Por esta razón, se requiere la generación de mecanismos que tiendan a devolver el ambiente a su condición inicial e impidan que el daño ambiental continúe produciéndose.

Pasados dos años de la presentación de la demanda, y dos meses después de la presentación del segundo informe de la Defensoría del Pueblo, en el 2006 la CSJN declaró su competencia originaria en la Causa Beatriz Mendoza (“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios [daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza Riachuelo]”). Esta competencia se definió con respecto a la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño colectivo, dejando de lado la demanda relacionada con el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales.

---

<sup>20</sup> La plumbemia, que responde a los altos niveles de concentración de plomo en la sangre, afecta a niños y niñas alterando su sistema nervioso, afectando su comportamiento y su capacidad de aprendizaje.

Dos años después de declararse competente, el 8 de julio de 2008, la CSJN dictó un Fallo ejemplar en el que responsabilizó al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y al GCABA por los daños generados.

La decisión de la CSJN de atender una demanda que ya llevaba dos años de haber sido presentada estuvo en sintonía con el posicionamiento mediático del conflicto por las plantas de celulosa en Uruguay, que llevó al centro de escena la regulación de las cuestiones ambientales (Merlinsky, 2013). En ese mismo año, además, se había presentado el segundo informe de la Defensoría del Pueblo, mencionado anteriormente. Por otro lado, existía un interés de los nuevos miembros de la CSJN por generar legitimidad frente al accionar que había tenido el máximo tribunal durante la década de los 90 y antes de la nueva conformación. Dada esta coyuntura, tomó fuerza el *problema del Riachuelo* que pasó de estar invisibilizado a convertirse en una cuestión socialmente problematizada como asunto público, para finalmente constituirse en objeto de políticas estatales.

El Fallo de 2008 significó, entonces, un acontecimiento de gran relevancia política, en tanto la judicialización del caso permitió, por un lado, que el asunto terminara de instalarse en la agenda pública y con ello se logró dar visibilidad a las demandas que venían llevando los diferentes actores mencionados anteriormente; por otro lado, la CSJN también avanzó en un pedido de implementación de un plan de acción concreto a los gobiernos con competencia en la Cuenca. En este sentido, ordenó la disposición de líneas de acción que lograran el cumplimiento de 3 objetivos: mejorar la calidad de vida de la población que reside en la Cuenca, recomponer el daño y prevenir futuros perjuicios.

Para lograr estos objetivos los Estados demandados establecieron un Plan Integral de Saneamiento Ambiental que delimitó ciertas líneas de acción entre las que se incluyeron

obras de infraestructura, control de las condiciones ambientales y de la actividad industrial, y la urbanización de las villas y asentamientos. Si bien el Plan se ha ido reformulando en los últimos años de acuerdo a las exigencias de la CSJN, en un principio se definieron 14 líneas de acción: 1- desagües pluviales; 2- limpieza de márgenes; 3- control industrial; 4- saneamiento de basurales; 5- Polo Dock Sud; 6- educación ambiental; 7- plan sanitario de emergencia; 8- monitoreo del estado del agua, los sedimentos y el aire; 9-ordenamiento ambiental del territorio; 10- sistema de indicadores; 11- sistema de información; 12- fortalecimiento institucional; 13- urbanización de villas y asentamientos urbanos; 14- expansión de la red de agua y saneamiento cloacal.<sup>21</sup>

El problema se constituyó así en una cuestión política que tuvo una traducción institucional y burocrática: la creación de un organismo público, la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), que trabajaría en articulación con los gobiernos locales a fin de unificar el abordaje del problema ambiental de la Cuenca, en respuesta a la dispersión de acciones de las distintas jurisdicciones ya evidenciada en los dos informes presentados por la Defensoría de Nación. Se definió además, que el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, a cargo del Juez Armella, estaría a cargo de la ejecución de la sentencia y por ende sería competente para entender en todas las cuestiones vinculadas a la ejecución del Fallo<sup>22</sup>. También se conformó un Cuerpo Colegiado con algunas de las organizaciones que venían involucradas en el posicionamiento mediático de la contaminación del Riachuelo. Estas organizaciones tendrían el rol de contralor para fortalecer la participación ciudadana en el monitoreo del cumplimiento de la sentencia.

---

<sup>21</sup> Información disponible en [www.acumar.gov.ar](http://www.acumar.gov.ar) a julio 2018.

<sup>22</sup> Juez a cargo de la ejecución de la sentencia hasta el año 2012. Luego de este período, asumieron esta responsabilidad dos jueces federales: Sergio Torres y Jorge Rodríguez, quienes desempeñan esta tarea hasta la actualidad..

A partir de esta actuación judicial, se generó entonces una política estatal destinada a abordar los problemas ambientales, así como su interrelación con el déficit habitacional del territorio de la Cuenca. En los próximos apartados, detallaré cómo algunas líneas de acción tomaron preeminencia por sobre otras, y se volvieron el foco principal de atención del Poder Judicial, así como de los organismos ejecutores de la política pública derivada del Fallo Mendoza.

### **2.3. La orden de liberar el Camino de Sirga**

El Juez Armella del Juzgado Federal de Quilmes, a cargo de la sentencia entre 2008 y 2012, se concentró en tres líneas de acción relacionadas con la exigencia de urbanizar las villas y asentamientos de la Cuenca. Éstas fueron: la concreción del Plan Federal de Urbanización de villas y asentamientos precarios en riesgo ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo; el control del Camino de Sirga de modo tal de evitar nuevos asentamientos; la liberación de los predios del Camino de Sirga ya ocupados.

En relación con la primera línea de acción, el Juzgado hizo hincapié en la exigencia de urbanizar un grupo de villas y asentamientos seleccionados por cada Municipio de la Cuenca y por la CABA que pasarían a ser los principales territorios afectados por la Causa en tanto se generó un Convenio Marco entre la Nación, los Municipios y la Provincia, para garantizar la construcción de viviendas destinadas a su relocalización. La firma de este convenio resultó en redireccionamientos de las partidas presupuestarias nacionales destinadas a vivienda hacia ciertos barrios informales de la Cuenca. Así, el esfuerzo de ejecución de la sentencia logró algunos avances en cuanto a la construcción de conjuntos habitacionales destinados a la población afectada, así como obras de infraestructura en las villas y asentamientos.

En relación con la segunda y tercera líneas de acción, Maldonado (2018) explica cómo se implementó la figura del Camino de Sirga en la Causa judicial. La autora refiere que la CSJN ordenó la transformación de la ribera en un área parqueizada pero no definió el contenido de “área parqueizada” (p.489). De este modo, el mandato y su modo de ejecución quedaron a interpretación del Juez de ejecución. En este marco, el Juez Armella buscó atender al objetivo de “limpieza de márgenes” incluido en las líneas de acción a desarrollar por la Acumar, acudiendo a una figura del código civil, y ordenó su liberación, esto es, la remoción de cualquier construcción asentada sobre los 35 metros que bordean el Riachuelo, como acción de reordenamiento territorial y ambiental destinada a generar un corredor verde en las orillas del río. Cabe destacar que estas acciones continuaron incluso con el cambio de Juzgado a cargo de la Causa, cuando su ejecución pasó al Juzgado Federal n° 2 de Morón, a cargo del Dr. Rodríguez.

A partir de esta disposición, analizaré el armado institucional que se desarrolló para atenderla, así como sus efectos territoriales. Mostraré cómo la implementación de la orden judicial relacionada con el Camino de Sirga transitó en una permanente tensión entre la interpretación que le dieron distintos actores: ¿cuál era el objeto principal de la orden judicial: la recuperación del Camino de Sirga como un espacio público o la relocalización de población que habitaba en zonas de riesgo con el fin de mejorar su calidad de vida? ¿Era posible sostener ambos objetivos a la vez? ¿La preponderancia de la necesidad de liberar el Camino de Sirga, ponía en riesgo el derecho de la población de acceder a un hábitat adecuado? El análisis de los efectos territoriales de esta orden judicial permite evidenciar cómo una misma línea de acción pudo interpretarse desde distintas perspectivas que

disputaron su sentido, desplegando así una tensión entre derechos que atravesaría todo el desarrollo de la Causa judicial.

### **2.3.1. Las huellas institucionales de las resoluciones del Juez Armella**

Como mencioné anteriormente, a partir del Fallo Mendoza y en pos de cumplir con la sentencia, en septiembre del 2010 se suscribió el “Convenio Marco para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Segunda y Última Etapa”. Las partes firmantes fueron el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, la ACUMAR, la Provincia de Buenos Aires, la CABA y los Municipios de la Cuenca Matanza Riachuelo. El Convenio comprometió la transferencia de fondos desde el gobierno nacional a cada Municipio y al gobierno de la CABA que se encargarían de la construcción de soluciones habitacionales (en su gran mayoría viviendas nuevas destinadas a relocalización y en una parte menor, mejoramientos de vivienda in situ) destinadas a villas y asentamientos en situación de riesgo ambiental a lo largo de la Cuenca. Los Municipios y el Gobierno de la CABA definieron la población abarcada por los programas a implementar y se alcanzó un número de 17.771 familias afectadas<sup>23</sup>. Entre las principales responsabilidades asumidas por cada parte, la Provincia de Buenos Aires y también la CABA se comprometieron a la búsqueda de los predios destinados a la construcción de las viviendas. La ACUMAR por su parte, fue definida como responsable de marcar las

---

<sup>23</sup> 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 actualización del Convenio que garantizara el armado de un listado de territorios basado en la información presentada en el Mapa de Riesgo.

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.

Este acuerdo institucional, que continúa hoy vigente<sup>24</sup>, tenía como antecedente un Convenio firmado en el 2006, que se denominó “Convenio Marco. Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamiento Precarios. Saneamiento de la Cuenca Riachuelo Matanza –Primera Etapa”. En ese anterior Convenio, la ACUMAR no había formado parte en tanto el organismo no existía como tal. Los participantes habían sido el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, la CABA, la Provincia de Buenos Aires, y los Municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Florencio Varela, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Quilmes y Berasategui<sup>25</sup>. El objetivo planteado en el 2006 se había explicitado en el artículo 1 en el que se proponía: “Dar solución a los problemas de urbanización de asentamientos precarios localizados en la Cuenca Matanza Riachuelo, donde viven en alto riesgo amplios sectores desprotegidos de la sociedad.” En este sentido, el fundamento del Convenio tenía que ver con la ejecución de programas relacionados con el hábitat y la vivienda, para atender situaciones de riesgo de la población. Con este objeto, el Ministerio se había comprometido a otorgar a la CABA y a los Municipios signatarios, un financiamiento no reintegrable para la ejecución de la Primera Etapa de un conjunto de obras de urbanización que incluían la construcción y mejoramiento de viviendas, obras de infraestructura complementarias y de equipamiento comunitario destinados a beneficiar a un total de 10.745 familias.

---

<sup>24</sup> A la fecha se ha avanzado en un 22% de las soluciones habitacionales comprometidas, según el informe de ACUMAR presentado a la CSJN sobre avances hasta diciembre de 2017.

<sup>25</sup> Tanto Florencio Varela, como Quilmes y Berasategui no estarían incluidos en el Convenio del 2010 en tanto no forman parte de la Cuenca.

Si bien lo acordado en 2006 resultó el principal antecedente para la firma de un nuevo Convenio en 2010, es interesante destacar cómo el objetivo explicitado en 2006 se transformaría hacia el año 2010, una vez ocurrido el Fallo de la Corte. Este giro en el objetivo se dio en tanto el nuevo Convenio se suponía que estaría destinado específicamente a cumplir con el PISA pero su implementación terminó por enfocarse sobre todo en el cumplimiento de las resoluciones del Juez Federal de Quilmes. En este sentido, mediante el financiamiento acordado en el Convenio del 2010, las jurisdicciones involucradas dieron tratamiento prioritario a la relocalización de villas y asentamientos lindantes al cuerpo de agua. Así, si bien en el acuerdo escrito se estableció como finalidad la mejora de la situación urbano habitacional de los pobladores ubicados en las villas y asentamientos de la Cuenca, en la implementación de líneas de acción, se priorizó tan sólo uno de los objetivos operativos planteados en el Convenio. Éste remitía específicamente a la siguiente acción: 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” (Convenio Marco, 2010). A su vez, en sus fundamentos el Convenio hizo mención a dos resoluciones del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes (15-03-2010 y 8-7-2010), referidas específicamente a la relocalización de familias de las márgenes del río.

De este modo, aunque el Fallo de la Corte obligaba a los Estados condenados a cumplir un programa que persiguiera como uno de sus objetivos la mejora de la calidad de vida de los/as habitantes de la Cuenca (Considerando 17, acápite I, Punto D), en la política habitacional derivada a partir de la orden judicial fue tomando primacía el requerimiento de

liberación del Camino de Sirga. Al referirse a estas líneas de acción, Carman (2017) plantea que la liberación del Camino de Sirga se convirtió en una de las medidas más atendidas por el Juzgado, que realizó un control directo sobre los avances de las obras de construcción del Camino Ribereño y de las relocalizaciones de construcciones de empresas y de asentamientos precarios<sup>26</sup>. A su vez, aludiendo a estos procesos, Merlinsky (2013) plantea: “El hecho de que parte de las disposiciones del juez se orienten a la desocupación de áreas críticas sin una consideración previa o explícita de los derechos de las personas que deben ser desplazadas, configura una situación de tensión entre derechos, que casi nunca se reconoce en los debates sobre derechos humanos. (...) El riesgo de sacrificar el derecho a la vivienda para satisfacer el derecho al medio ambiente es aquí patente.” (p. 24).

La preponderancia de esta meta se reflejaría en las resoluciones judiciales que acentuaban la prioridad de acelerar la liberación de la traza de la Sirga e incluso en las sucesivas audiencias públicas en las que los magistrados de la CSJN preguntaban reiteradamente por el porcentaje de liberación. Así, a modo de ejemplo, se pueden citar algunas de las intervenciones en las que un magistrado, en el marco de la audiencia pública celebrada en 2012, preguntó por el avance en la liberación del Camino de Sirga en el ámbito de la CABA, sin hacer siquiera referencia a la calidad del proceso de relocalización de las familias allí asentadas:

*Dr. MAQUEDA.- ¿Cuál es la fecha final que tienen, tanto para la villa 21-24 como para la 26, no solamente de ejecución sino de traslado de todos los/as habitantes para que quede libre el Camino de Sirga?*

*Dr. KERR.- En lo que hace a la villa 26, el plazo judicial está vencido. Lo que tenemos que demostrar y hemos previsto en las audiencias ante el Tribunal y frente a los informes que hemos presentado es que presentemos un avance de ejecución para volver a redeterminarlo. En lo que hace a la obra de Lacarra, la misma*

---

<sup>26</sup> Estas acciones continuaron incluso con el cambio de Juzgado a cargo de la Causa.

*estaría finalizada para junio de 2013, y en lo que respecta a la villa 21-24, los plazos aún no han comenzado; la relocalización sería para el 2013.*

*Dr. MAQUEDA.- O sea que para el 2013 sería ya la relocalización.*

*Dr. KERR.- Para el 2013 es parcial la relocalización.*

*Dr. MAQUEDA.- No, yo le estoy preguntando total. ¿Cuándo vamos a tener libre el Camino de Sirga en la Capital Federal en lo que corresponde a las villas 21-24?*

Los funcionarios del Poder Ejecutivo correspondiente a las distintas jurisdicciones también en sus presentaciones ante la Justicia dejaron entrever con menor o mayor disimulo, la homologación de las familias habitantes de la Sirga a obstáculos o “interferencias” a remover para avanzar con las obras una vez recuperado el espacio público. Resultan muy ilustrativas las intervenciones realizadas en la audiencia pública del 2011, por parte de los magistrados y del representante del Gobierno de la Provincia. A continuación, se presentan algunos recortes de estas intervenciones:

*Sr. PRESIDENTE (Dr. Lorenzetti).- Ustedes hacen referencia a la situación de Lomas de Zamora, relocalización de asentamientos. ¿Podría explicar cómo está eso?*

*Dr. ENRÍQUEZ.- Tenemos dos situaciones diferentes en el Camino de la Ribera, una en Lanús y otra en Lomas de Zamora. En Lanús tenemos, en la parte más cercana a Avellaneda un asentamiento que se denomina Villa Jardín, que en este momento **es una de las interferencias** que no nos permite concluir la obra del Camino de la Ribera, que está avanzado en un 95 por ciento, y que es una relocalización que se va a realizar en un terreno cedido por Fabricaciones Militares, a lo cual el doctor Mussi se refirió en su presentación inicial.*

*Luego, hacia el lado de Lomas de Zamora está el Barrio 10 de Enero, que está prácticamente en el límite con Lomas, **que también es una interferencia** al día de hoy para poder terminar el Camino de la Ribera, y está prevista su relocalización junto al Barrio Libre Amanecer, que está pegado al Barrio 10 de Enero y sólo los divide una calle. Esos dos se van a relocalizar en un predio de la Dirección Nacional de Vialidad, a la altura de la calle Carlos Pellegrini.*

*(...)Esas relocalizaciones, junto con el retiro de dos industrias que están previstas para el mes de abril de este año, **serían las últimas interferencias** que quedarían en la provincia de Buenos Aires para poder terminar la obra del Camino de la Ribera. Tenemos algunas imágenes para que las puedan ver.*

*Dr. MAQUEDA.- ¿Usted dijo que el 95 por ciento del Camino está hecho?*

Este recorte permite entonces tomar tan sólo un ejemplo de cómo el discurso construido por los funcionarios que homologaron familias con *interferencias* a remover, no obtuvo ninguna discusión ni contrapropuesta por parte del Poder Judicial. Por el contrario, en el ejemplo citado, luego de la exposición del Dr. Enríquez, el magistrado de la Corte optó por insistir en evaluar el grado de avance del Camino de Sirga. De este modo, dejando a un costado los derechos de la población, no resulta sorprendente la consiguiente identificación entre procesos de relocalización con desalojos. Así, en la misma audiencia pública, el entonces Director Ejecutivo de la ACUMAR manifestó:

*Ing. VILLA URÍA.- (...) También hay otros planes que se prevén desde el Estado nacional en ese punto. Las familias que están en riesgo ambiental en la cuenca son estas 17.771 viviendas, que se identificaron en la oportunidad de la audiencia, en el espacio de la Corte, con el juez Armella, y esas son las que se están trabajando fuertemente. Hay algunas que se están terminando próximamente, hay muchas terminadas. Tenemos un plan en detalle para todo lo que es la relocalización de la sirga, con los desalojos que estamos haciendo.*

En este sentido, la interpretación del Poder Judicial y de las jurisdicciones condenadas sobre el modo de ejecutar la sentencia, generó un marco de posibilidad para la implementación de desalojos compulsivos a lo largo de las orillas del río. Más aún, es interesante destacar que, a partir del Fallo, el proceso de relocalización de familias comenzó por tramitar en el expediente judicial dentro del legajo de “Limpieza de Márgenes”. Al respecto, desde el Ministerio Público Fiscal se leyó este hecho como uno de los “desencuentros iniciales” que dieron lugar a la vulneración de los derechos de las familias afectadas. Al respecto, en una publicación institucional se realizó la siguiente afirmación: “Es decir que en cumplimiento con lo dispuesto por la CSJN en su Fallo de 2008 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 (...) ordenando la relocalización de aquellos/as vecinos/as que habitaran dentro los 35 metros del margen del río –sin que se genere paralelamente un proceso de participación de los afectados que buscase captar sus necesidades, opiniones, etc” (Chelillo, M. López, M. J., Royo, L., Sagasti. I., Territoriale, A., 2014: 27).

Por esta razón, Carman (2017) subraya cómo las resoluciones judiciales relacionadas con la liberación del Camino de Sirga, constituyeron una base para la violencia que luego se desplegaría en el territorio: “Semejante violencia simbólica –en lo inscripto y lo dicho– no hace sino anticipar los excesos en los operativos que luego los organismos defensores denunciaron (...) Los enunciados de los propios afectados o de las personas que sintonizan con sus padecimientos impugnan la supresión de la humanidad involucrada en estas violentas expulsiones.” (p. 60).

En relación con los efectos de esta perspectiva institucional, en las próximas líneas haré un recuento de los primeros operativos implementados en el ámbito de la CABA, que son ejemplo de la violencia desplegada en los barrios aledaños al río.

### **2.3.2. Primeros traslados forzosos en la CABA**

Como señala Carman (2017), los procesos de relocalización de familias habitantes del Camino de Sirga implicaron el despliegue de acciones cargadas de violencia material y simbólica por parte de los organismos a cargo, como el IVC en la jurisdicción de la CABA. En el año 2010, este organismo realizó una serie de desalojos de familias que vivían en terrenos dispersos sobre la zona afectada, a las que no se les ofreció ninguna alternativa de vivienda. Estas familias pasarían a conocerse como *los sueltitos* en la jerga de las

instituciones relacionadas con la Causa Judicial, y se convirtieron en un símbolo del tratamiento que la jurisdicción estaba dando al cumplimiento del Fallo. Recién unos 3 años más tarde, luego de que la Defensoría General de la CABA lograra contactar a 10 de estas familias, el IVC les adjudicaría una vivienda en el conjunto habitacional Padre Mugica, ubicado en Lugano.

Posteriormente, se generaron relocalizaciones de villas de tamaño intermedio (Villa Luján, El Pueblito y Magaldi) en las que la población se mudó a conjuntos habitacionales con profundas deficiencias constructivas. De este modo, hacia finales del 2012, en la jurisdicción de la CABA, además del ya mencionado desalojo de las 10 familias conocidas como *los sueltitos*, ya 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.

Entre las principales falencias de los primeros años de relocalizaciones, se destacaron por un lado la falta de información y participación de la población. Al respecto, en el informe del Ministerio Público Fiscal citado anteriormente (Chelillo et al, 2014) se relata: “En particular puede precisarse que los afectados en el ámbito de la CABA, conocieron el proceso de manera dramática: tenían que abandonar sus viviendas –que, incluso siendo precarias, representaban su mayor posesión y el gran ordenador de sus vidas– sin saber bien cómo, dónde, en qué condiciones ni en qué plazos.” (p.27).

Por otro lado, las familias fueron relocalizadas en conjuntos habitacionales construidos en la zona Sur de la CABA, específicamente en la Comuna 8, donde se concentran los mayores niveles de pobreza y donde instituciones fundamentales como las escuelas, los efectores de salud, los comedores, entre otras, se encuentran colapsadas. Por esta razón, se vieron perjudicadas las posibilidades de las familias relocalizadas de acceder a los servicios de salud y educación en el nuevo entorno. Al respecto, en una Presentación realizada ante la CSJN por el Defensor General de la CABA, el 22 de mayo de 2014 (MPD, 2014), se refiere: “El LUGAR adecuado en el que debe ser emplazada la vivienda (el espacio urbano) es un punto que tampoco fue contemplado en su integralidad. Si bien el Comité DESC entiende que la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales, las comunas receptoras de las familias de la sirga no contaban con una infraestructura social que permitiera su fácil asimilación. Las escuelas de la zona en la que se encuentran los conjuntos urbanos tienen superpoblación y hacinamiento de alumnos mientras que, los efectores de salud son los que se encuentran en peores condiciones de mantenimiento. Las redes de transporte público son menores al igual que las frecuencias de dichos servicios durante la noche.” (p. 307)

Además, la localización no constituyó el único aspecto negativo de los conjuntos habitacionales de destino. Por el contrario, a esta cuestión se sumaba el hecho de que las condiciones edilicias eran precarias, llegando al punto de que se derrumbaran cielorrasos, filtrara agua por las aberturas y los techos, colapsaran los desagües cloacales o las viviendas carecieran de agua durante semanas, debido a las fallas de planificación en el tendido de servicios y en la ejecución de las obras. Además, 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 desarrollaran 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 en tanto los conjuntos habitacionales no contaban con un espacio específico para estos usos, como sí solían existir en las villas de origen.

Si bien estas problemáticas acuciantes fueron denunciadas por múltiples actores vinculados con la Causa, y ya existían estudios como el de Bartolomé (1985) que evidenciaban el costo social y la crisis multidimensional que implica una relocalización para la población afectada, pasaron varios años antes de que se comenzara a cuestionar si las relocalizaciones por sí solas significaban una mejora en la calidad de vida de la población. Durante los primeros años de su ejecución, la preocupación del Poder Judicial y del Ejecutivo por las familias afectadas parecía estar vigente solamente antes de su mudanza, dándose por hecho que su traslado a viviendas construidas por el Estado de por sí garantizaría su acceso a un hábitat saludable o al menos mejor en comparación con el anterior. De hecho, los traslados forzosos sin ningún tipo de garantía para evitar el empobrecimiento de las familias, eran presentados como acciones exitosas en el marco de políticas de vivienda. Así, el Procurador de la CABA en 2012 exponía en la audiencia pública ante la Corte:

*Dr. CONTE GRAND: Entre los días 16 al 30 de junio de 2011 se efectuó por la Ciudad la relocalización por la Ciudad de 29 familias del asentamiento Luján en el predio ubicado en Avenida Lacarra y Fernández de la Cruz, efectivizando la*

*mudanza a viviendas nuevas de la totalidad de esos vecinos, viviendas que en cuanto a su estructura eran tres o cuatro ambientes según las características de las unidades familiares. En segundo lugar, destacar también la relocalización del asentamiento llamado El Pueblito. (...) Todas estas familias –insisto– se encontraban situadas originalmente en el Camino de Sirga y ahora ocupan estas unidades habitacionales que están separadas naturalmente de los iniciales focos contaminantes y que ahora también están en tratamiento.*

Por su parte, en contraposición a la imagen exitosa construida por los representantes del Poder Ejecutivo, Carman (2017) explicita cómo las primeras mudanzas se caracterizaron por su compulsividad y por la negación sistemática de todo tipo de derecho de acceso a la información y a la participación de los/as vecinos/as afectados. Por su lado, el Ministerio Público Fiscal (Chelillo et al, 2014) también explicitó las graves deficiencias en los procesos de relocalización: “Así, de las distintas intervenciones realizadas por diversos funcionarios tanto del Poder Ejecutivo, como magistrados judiciales se desprende que, desde su perspectiva, la relocalización de familias desde la vera del Riachuelo hacia otras zonas de la ciudad implicaría de por sí una mejora en la calidad de vida de esas familias. Sin embargo, para este Ministerio Público y como defensores de los/as vecinos/as de diversas villas y asentamientos que deben relocalizarse, este proceso ha estado plagado de dificultades que afectaron los derechos de aquellos a los que se buscaba proteger.” (p. 26).

Ante estos atropellos, los/as vecinos/as de los distintos barrios comenzaron a organizarse, acudiendo al asesoramiento y acompañamiento de instituciones y organizaciones que los apoyaran. También, con las denuncias formalizadas por el Ministerio Público Fiscal y por la Asesoría Tutelar de Menores, esta problemática comenzó a tener visibilidad. Así, se generaron avances en torno a la exigencia judicial de implementar espacios de diálogo entre familias afectadas y autoridades locales, y de garantizar la totalidad de los servicios esenciales en las viviendas de destino. En 2014, por ejemplo, se exigiría a la ACUMAR la

definición de pautas básicas que cada jurisdicción debería respetar en los procesos de relocalización. Estas últimas medidas significarían un avance ya que contribuirían a visibilizar cómo las relocalizaciones, del modo en que estaban siendo llevadas adelante, estaban lejos de mejorar la calidad de vida de las familias afectadas.

#### **2.4. Desplazados en nombre del ambiente. Una reflexión preliminar**

A partir del análisis de los primeros efectos institucionales y territoriales del Fallo Mendoza en la CABA, es posible entrever la superposición de discursos y perspectivas a partir de la que obtuvo preeminencia la mirada ambiental por sobre el cuidado de los derechos de la población afectada. La violencia ejercida sobre las familias habitantes de las márgenes del río no significó una acción aislada por parte de un organismo del Gobierno de la CABA, sino que se sostuvo en el marco de un armado judicial e institucional que generó las condiciones necesarias para otorgarle prioridad a la recuperación del paisaje por sobre el ejercicio de la población sobre su derecho al hábitat adecuado.

En relación con esta primacía de la mirada ambiental, Bartolomé (1985) explica: “Casi por norma los proyectos de desarrollo son envueltos en un ropaje ideológico que postula, como axioma, su naturaleza ‘progresista’, su anclaje en el interés público y en los beneficios que acarrearán para todos. Muchas de estas consideraciones tienen, por cierto, alguna validez, pero con demasiada frecuencia conducen a minimizar el costo social de esos emprendimientos” (p. 13). En esta línea, Carman (2017) retomó la resolución judicial del Dr. Armella del 28 de marzo de 2011, y realizó la siguiente afirmación: “los/as habitantes de las orillas son aludidos no como entidades autónomas, sino como un apéndice de ese paisaje profano. En este sentido, la contaminación del Riachuelo involucra una dimensión

ritual: si esos precarios habitantes y sus precarias casitas subsisten a la vera del río, no sólo se impide la limpieza de las aguas, sino también el desarrollo turístico y el embellecimiento del barrio todo.” (p. 59). Esta homologación de los/as habitantes a obstáculos tuvo distintas traducciones en cada territorio abordado por la Causa judicial. Principalmente en los primeros años de ejecución del Fallo, cuando se dieron los desalojos y procesos compulsivos ya detallados.

Como contracara a la legitimación de este accionar autoritario, las voces de alarma que previeron cómo las relocalizaciones en el marco de la Causa judicial podrían tener impactos negativos sobre la población que discursivamente se pretendía proteger, se levantaron desde incluso antes de dictaminado el Fallo. A modo de ejemplo, me interesa subrayar lo pronunciado por técnicos de la Universidad de Buenos Aires (UBA) que fueron convocados a analizar un Plan presentado por el Gobierno Nacional en las dos primeras audiencias públicas convocadas por la Corte en el 2006, de modo previo al Fallo. En ese informe se subrayó el hecho de que los programas de relocalización omitieran definiciones sobre la localización de las viviendas de destino, lo que despertaba la pregunta por el lugar de participación que estaban teniendo las familias afectadas para decidir sobre sus nuevos lugares de residencia. Al respecto, Berros (2011) subraya el hecho de que ya desde la primera planificación presentada, hubo falta de precisiones acerca de cómo las familias afectadas por las políticas a implementar se constituirían como interlocutoras (p. 125). Por esta razón, ya en la segunda audiencia pública, tanto el Defensor del Pueblo como representantes de organizaciones, subrayaron la necesidad de garantizar mecanismos de participación en la definición de la planificación sobre la Cuenca.

En esta línea, en 2014, la Defensoría General de la CABA (Chelillo et al, 2014) explicitó cómo, si bien el saneamiento de la Cuenca podría haberse constituido como un ejemplo claro de exigibilidad de múltiples derechos sociales y, a su vez, podría haber dado lugar a la posibilidad de desarrollar un debate respecto del derecho a la ciudad de la población residente en villas y asentamientos, el caso se había desarrollado en torno a una perspectiva concentrada en lo ambiental, en desmedro de una discusión por la cuestión del hábitat: “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, esencialmente, a partir del insoslayable déficit habitacional en la Cuenca, que arrojó a vastos sectores de la población a vivir en tierras contaminadas, linderas al Riachuelo” (p. 23).

Estas voces de alarma que se dieron desde los momentos de gestación del Fallo continuaron y continúan presentes en cada oportunidad de evaluación del desarrollo de la Causa. Así, cumplen un rol fundamental los organismos defensores que tienen equipos territoriales tanto en la CABA como en la Provincia, monitoreando la implementación de cada proceso de relocalización o reurbanización y acompañando a la comunidad de cada barrio en el posicionamiento de sus derechos.

Por otro lado, cabe destacar que además de las demandas de los organismos defensores y organizaciones que apoyaron a la población de distintas villas y asentamientos, en algunas oportunidades incluso la CSJN subrayó la necesidad de asegurar la efectiva participación de las familias afectadas por relocalizaciones y de garantizar su acceso a los servicios públicos, la educación, la salud y seguridad (CSJN, Resolución de diciembre de 2012).

A su vez, sobre todo luego de procesos de organización colectiva en los barrios, y ante las denuncias y voces de alarma alzadas, comenzaron a desarrollarse procesos en los que se profundizaron los niveles de participación y tomaron mayor relevancia las perspectivas enfocadas en un marco de derechos de la población. Además, se fueron generando instrumentos normativos como los protocolos del IVC y de la ACUMAR, que plantean estándares de calidad a respetar en la implementación de los programas de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos (ACUMAR, 2017; IVC, 2015).

Sin embargo, estos avances continuaron coexistiendo con una evidente homologación de la población habitante del Camino de Sirga a *interferencias* que obstaculizan su liberación para el desarrollo del proceso de recuperación del ambiente y el aprovechamiento paisajístico. De este modo, es posible afirmar que la Causa sostuvo desde sus inicios y continúa dando lugar, a múltiples interpretaciones acerca del objetivo que las políticas públicas deben buscar para cumplir con el Fallo.

En esta línea, resulta de especial interés el análisis de un caso como el de la relocalización de la Villa 26 en el que los/as habitantes del barrio se constituyeron en *obstáculos* para la liberación del Camino de Sirga y a la vez en *afectados* por el Fallo, beneficiarios de derechos ambientales. Por esta razón, el caso de estudio habilita la pregunta por los significados que tuvo para los distintos actores, la liberación del Camino de Sirga, el derecho a un ambiente sano y el requerimiento de mejorar la calidad de vida de población que habitaba en zonas de riesgo.

### **3. La 26**

#### **3.1. La(s) historia(s) de conformación del barrio**

La Villa 26 estaba ubicada en Barracas, al Sur de la CABA. Se extendía como una franja a lo largo del Riachuelo ocupando aproximadamente 300 metros de largo del Camino de Sirga, entre las calles Perdriel y Pedro de Luján.

La reconstrucción de la historia de conformación del barrio resulta central en tanto se entrelaza con los modos singulares en que las familias se relacionaron con el espacio habitado. Permite de este modo, comprender la relación establecida entre la población, sus viviendas y su barrio y analizar cómo ese vínculo establecido con el entorno, nutrió los significados que las familias le dieron a la relocalización.

El barrio no se originó como una toma organizada, sino que se conformó con la llegada paulatina de familias que fueron construyendo sus viviendas sobre un predio aledaño al Riachuelo. Los primeros pobladores se fueron asentando a partir de la década de 1950. Entre estas familias, estaba la de Sandra Falcón, quien sería para los actores gubernamentales la referente de la población del barrio durante las décadas siguientes hasta la relocalización de todas las familias. Al respecto, Sandra solía comentar que, así como había sido de las primeras en llegar –a sus 20 años– también sería la última en irse cuando hubiera asegurado que todo el barrio contara con una vivienda adecuada (Nota de campo de 2015).

Según los registros censales existentes en el IVC, los primeros listados de familias habitantes datan de 1959, cuando se relevaron 6 familias asentadas sobre la calle Perdriel a

alrededor de 40 metros del Riachuelo. Durante la dictadura, el grupo de familias habitantes del barrio se había ampliado, pero no sufrieron un programa de erradicación como los de la mayoría de las villas de la CABA. Sin embargo, sí hubo desalojos de algunas familias y según relató Sandra en una entrevista realizada por el Ministerio Público Fiscal, se habían generado acciones de extorsión para que los/as habitantes no se organizaran:

*Durante la época de los militares paré un poco, porque estaba amenazada, me iban a matar... Entonces, tuve que quedarme a un costado (...) Ellos venían y les decían [a los/as vecinos/as] que acá no había nadie que los representara (...) Sacaron cinco o seis casitas por las amenazas de los militares (...) Y nos quedamos todos en el molde, nadie tenía a dónde ir, hasta que empezaron a bajar el decibel del apriete (MPD, 2014: 227).*

Con el retorno de la democracia el barrio retomó su crecimiento y en 1989, cuando desde el IVC se realizó el segundo censo, el número de familias registrado ascendía a 22. Desde 1989 a 1997, según lo registrado en el tercer censo, la cantidad de familias había ascendido a 104. Finalmente, en 2010, se relevaron las familias que serían afectadas por la relocalización, y en esa oportunidad se contabilizaron 215 grupos familiares habitantes del barrio<sup>27</sup>. Además, la población siguió aumentando, tanto por crecimiento vegetativo como por la llegada de nuevas familias, por lo que entre 2010 y 2015, se sumaron aproximadamente 80 nuevas familias.

Para reconstruir la historia de conformación del barrio, retomé el enfoque adoptado por Di Virgilio et al (2013), quienes abordan 4 barrios populares de la RMBA y acuden a las trayectorias habitacionales de algunas familias para vincularlas con las transformaciones físicas realizadas en los lotes, en las viviendas y en cada barrio en general. El concepto de trayectoria habitacional refiere al conjunto de los cambios de residencia de un hogar en el

---

<sup>27</sup> Fuente: registros censales generados por el Área de Censos del IVC y utilizados en el marco del proceso de relocalización.

medio urbano (Di Virgilio, 2007). Es decir, alude al recorrido que una familia realiza en su lucha por la apropiación del espacio urbano, al mismo tiempo que intenta ocupar un lugar de mayor peso simbólico en el espacio social.

Partiendo de esta perspectiva, en primer lugar, busqué entender la forma en que se había ido ocupando todo el predio sobre el que se asentaba la Villa 26. Según relataban sus habitantes, las primeras familias lograron construir sus propias viviendas en un terreno aledaño al Riachuelo, evitando acercarse demasiado a sus orillas. A medida que el predio se fue ocupando por la ampliación de las familias originarias y con la llegada de nuevos habitantes, las construcciones pasaron a ocupar los últimos metros de tierra linderos al cauce de agua. De este modo, se puede comprender por qué la zona más consolidada del barrio era a la vez la más alejada del Riachuelo. Y cuando la mayoría del predio había sido ocupado, gran parte de los lotes se fueron densificando.

En segundo lugar, habiendo analizado las características generales del modo en que había sido ocupado el predio, busqué profundizar en las trayectorias habitacionales de algunas familias de modo de comprender las razones particulares por las que se habían mudado al barrio. A modo de ejemplo, Marcos llegó al barrio en el 2000 para habitar en la vivienda de su suegro y en su relato refleja las dificultades propias de una pareja joven que buscaba un lugar donde habitar. Ante la imposibilidad de acceder a una vivienda en el mercado formal, Marisa y él acudieron a una vivienda de la familia en la Villa:

*En Morón alquilaba, alquilaba y trabajaba allá. Cuando empezamos a salir con mi señora nos juntamos y decidimos ir a vivir un tiempo en la casa de la madre de ella que vivía en Avellaneda y de ahí se planteó el tema de la casa del padre de mi señora que es... que estaba en la villa (...) el papá de mi señora falleció y esa casa se la había quedado mi suegra y también como que la había... había vendido la casa pero no le terminaron de pagar, como que vendió la mitad; nosotros hicimos un arreglo con la familia que la había comprado, como no le pagó todo nosotros*

*nos quedamos con la mitad de la casa. Era enorme, era uno de los primeros que estaba, tenía mucho terreno.*

El testimonio de Marcos explica de este modo, la estrecha relación dada entre las transformaciones físicas del entorno y las trayectorias de los/as habitantes de ese territorio: en su caso, una vivienda de amplias dimensiones fue sufriendo subdivisiones en tanto una parte había sido vendida y la otra continuó siendo ocupada por integrantes del grupo familiar original.

En esta línea, en las experiencias relatadas en el marco de las entrevistas, resalta la llegada al barrio como una forma de resolver dificultades de acceso a la vivienda mediante el mercado formal. Al respecto, Carman (2017) manifiesta: “Frente al control autoritario del espacio urbano (Delgado Ruiz, 1998) y la creciente desinversión en materia habitacional, los asentamientos al borde de las vías o del Riachuelo pueden ser pensados como nuevas modalidades que asume el espacio practicado por parte de los sectores populares más empobrecidos. Se trata de una impugnación práctica de las expulsiones a los que estos sectores son sometidos, desalentando su residencia en la ciudad capital.” (p. 62).

En el caso de Irene y su pareja Gustavo, según relata su hija Dilma, llegaron al barrio en busca de un lugar donde vivir cercano a una escuela que valoraban para la educación de su hija:

*Mi mamá conocía la escuela a la que yo fui, que queda ahí a unas cuadras, y como priorizaba ella mi educación, con Guille buscaron un lugar para vivir cerca y poder mandarme ahí. Y así decidieron mudarse a la villa.*

En este sentido, el enfoque biográfico permite comprender cómo las trayectorias habitacionales se insertan en múltiples dimensiones como el desarrollo de la vida familiar,

la inserción educativa, situaciones de salud, económicas y laborales, entre otras. En el caso de esta familia, su recuerdo sobre la consolidación de su vivienda también está marcado por un profundo esfuerzo enfocado en sacrificar varios aspectos de su vida para lograr consolidar una vivienda de calidad. En este sentido, Dilma expresó:

*Mi mamá trabajaba todo el día, yo casi no la veía, ella tuvo que dejar mi educación en manos de Guille, todo para poder ahorrar e ir mejorando nuestra casa. Fueron muchos años de casi ni vernos, de trabajar y trabajar todo el día.*

A su vez, en la conformación del barrio se dieron otras estrategias de acceso al suelo urbano como la compra de viviendas y el alquiler<sup>28</sup>. En este barrio existían al momento de la primera etapa de relocalización 2 inquilinatos de 6 y 8 habitaciones respectivamente. Delfina, una vecina entrevistada, relata cómo el alquiler había sido siempre su único modo de garantizarse un lugar donde vivir, y esto la llevó a habitar en la Villa 26:

*Siempre viví en hoteles yo, porque nunca digamos tenía una vivienda propia, nada y me fui allá, a ese lugar porque justamente era más barato para alquilar.*

En el caso de Celina, ella también había acudido al alquiler para resolver su falta de vivienda de modo previo a llegar a la Villa 26. A diferencia de Delfina, sin embargo, la inserción laboral de su pareja le había permitido finalmente comprar una vivienda en el barrio, consolidando una situación de mayor seguridad respecto a su situación habitacional. En referencia a su trayectoria habitacional, Celina planteó lo siguiente:

*Yo antes alquilaba por la calle Bosch 164. Alquilé ahí 8 años (...) Después conocí a un muchacho después de 8 años. Vino el amor y él vivía en la Boca, alquilaba (...) y después él me dijo, “mirá yo no puedo pagar más alquiler, ¿qué tal si compramos una casa?”, y un amigo mío vio una casa en la Villa 26 que dice que se vende; y fuimos a ver la casa y nos ofrecieron pero unos precios altísimos y después dijimos no, no podemos llegar, no teníamos de dónde sacar la plata; y entonces mi marido*

---

<sup>28</sup> Como mencioné anteriormente, desde la década de 1990 el mercado de alquileres fue adquiriendo una creciente relevancia en los barrios populares de la RMBA.

*me dice que va a hacer un préstamo en el Banco Ciudad y él podía porque tenía recibo de sueldo.*

En este relato se explicita la paradoja de la desvinculación entre una inserción formal en el mercado laboral frente a la imposibilidad de incluirse con esa misma formalidad en el mercado de vivienda. En este sentido, el mercado de suelo y vivienda se ha contraído a sectores con niveles adquisitivos tan altos que incluso para un trabajador del sector formal de la economía con ingresos medios, se vuelve difícil de alcanzar la posibilidad de la compra de una vivienda a no ser que sea en las márgenes de la legalidad<sup>29</sup>.

Por otro lado, me interesa resaltar el hecho de que, como en todos los procesos de producción social del hábitat, las mismas familias, además de construir sus viviendas, fueron generando la infraestructura básica para poder desarrollar sus vidas en ese territorio. En el marco de este proceso, desplegaron estrategias de demanda a la entonces Municipalidad de Buenos Aires y luego al IVC para obtener materiales y recursos que permitieran ir mejorando su situación. De este modo, fueron combinando los recursos obtenidos del Estado con la mano de obra ofrecida por los mismos habitantes del barrio y con las inversiones en compra de materiales que realizaba cada familia. Con esto, lograron extender redes informales de agua, se *engancharon* a la red de electricidad formal, construyeron sus propios pozos ciegos o desagües cloacales volcados directamente al Riachuelo, y también fueron consolidando el pasillo principal que atravesaba el barrio.

---

<sup>29</sup> Además, como relataré más adelante, resulta interesante el reconocimiento del Estado sobre las transacciones informales de compra-venta en la Villa: el hecho de que Celina hubiera comprado una vivienda tendría sus repercusiones en la construcción del listado de adjudicatarios en tanto se reconocería la inversión realizada para acceder a la vivienda, por más que hubiera llegado al barrio después del censo que definía la población a relocalizarse.

Hacia el año 2013 –cuando conocí la Villa 26–, tanto las acciones de urbanización llevadas adelante por los/as habitantes como la precariedad implicada en la falta de planificación e intervención estatal, resaltaban ante cualquier visitante: las mangueras de las conexiones informales muchas veces se rompían y perdían agua; los desagües cloacales también emergían cuando los caños se resquebrajaban o los pozos rebalsaban; los tendidos eléctricos extremadamente precarios y sobrecargados debían ser emparchados una y otra vez por los/as vecinos/as para evitar la quema de electrodomésticos o los incendios. Si bien la mayoría de las viviendas estaba construida con ladrillos y casi no existían casillas de materiales de desecho, el buen estado de sus fachadas se contraponía a los fondos que se sostenían sobre plataformas por encima de las orillas del río. En este marco, al caminar por el pasillo principal del barrio extendido de modo paralelo a las orillas del río, se podía apreciar el esfuerzo de cientos de familias que habían construido sus viviendas con materiales de calidad. Sin embargo, como contracara, la mayoría de estas viviendas presentaban anchas grietas, focos de humedad e incluso derrumbes del suelo en los ambientes aledaños al Riachuelo ya que la inestabilidad de las orillas y la cercanía al agua hacían casi imposible que las construcciones se mantuvieran en buenas condiciones.

En relación con la imagen que tienen los/as vecinos/as respecto a la conformación del barrio, Delfina, que fue de las últimas habitantes en llegar, hizo una descripción atravesada por la idea del esfuerzo realizado sobre todo por los primeros pobladores, para convertir el predio en un lugar habitable:

*Les costó muchísimo a ellos aplanar, hacer playón así. Ese era una montaña de tierra, no era como es ahora que se puede hacer una vivienda. Les costó mucho emparejar para hacer la casa. (...) Porque nosotros vinimos después para ese lugar. En el principio del tiempo esas personas, hará unos 40 años más o menos, o quizás más, gente que, me dijeron, no sé si es verdad, que hace 50 años que vive*

*ahí. Una de esas personas es la Sandra creo, que tenía que traer agua del otro frente. Ese lugar, el otro frente, tenían que cruzar a traer el agua.*

De este modo, si bien la consolidación del barrio respondió a la sumatoria de trayectorias individuales de población que encontraba allí un lugar donde residir, el mejoramiento del hábitat estuvo atravesado por una dimensión colectiva. Las lógicas de solidaridad entre familias hicieron del barrio un espacio con redes de contención para habitantes que veían sus derechos vulnerados en múltiples dimensiones de sus vidas. El valor otorgado por las familias del barrio a las redes sociales allí construidas y sostenidas, como explicitaré más adelante, incidiría en la percepción de los/as habitantes ante la idea de relocalizarse.

### **3.2. La Villa 26 y la relocalización, según sus habitantes**

De modo previo a la sentencia del Fallo, un grupo de vecinos de la Villa 26, del cual Sandra era la referente principal, se había organizado para luchar por la relocalización completa del barrio y como fruto de esta demanda, en el 2004 el IVC se comprometió con la búsqueda de terrenos para la construcción de viviendas destinadas a la mudanza. En este marco, según registros de reuniones que varios vecinos/as del barrio mantuvieron con autoridades del IVC y según lo expresado por funcionarios del organismo, al momento de definirse el Fallo de la Corte, la mayoría de las familias estaba de acuerdo con mudarse y entendían el proceso de relocalización como una respuesta estatal a una lucha propia del barrio.

Sin embargo, durante mi trabajo de campo pude comprender que al interior del conjunto social que constituía la Villa 26, no todos/as los/as habitantes otorgaban los mismos sentidos a la relocalización. Por el contrario, las percepciones eran complejas, a veces incongruentes, y cambiantes. En este punto, resulta fundamental retomar a Bartolomé (1985: 2) y a Catullo (2006: 35) quienes destacan la heterogeneidad que se puede dar

dentro de un grupo poblacional afectado por una relocalización, en tanto suelen existir diferentes intereses puestos en juego. Los autores hacen hincapié en que las relocalizaciones en contextos urbanos suelen implicar una fuerte diferenciación y complejidad de la población afectada. En este sentido, Catullo (2006) postula la centralidad de comprender las posiciones divergentes ante las políticas vigentes: “Enfatizamos que es indispensable comprender la heterogeneidad existente entre los sectores urbanos relocalizados para, consecuentemente, entender sus diferentes respuestas ante (...) la planificación del proceso de relocalización. A mayor complejidad de la población urbana a ser trasladada, mayor es la posibilidad de encontrar posiciones divergentes dentro de los sectores afectados ante las políticas desarrolladas por los entes gubernamentales” (p. 35).

Al respecto, una representante de un organismo defensor involucrado en el proceso, manifestó esta posible distancia entre el planteo colectivo promovido por un grupo de vecinos/as y el auténtico deseo de todas las familias:

*Para mí, sí se querían relocalizar, o por lo pronto descubrieron que la relocalización era una forma de mejorar la calidad de vida que tenían, (...) pero en realidad el nivel de organización era raro (...) entonces no sé si era un par de vecinos que incentivaban la cosa para el resto: para el que quería y para el que no quería también.*

De este modo, lo que desde afuera parece un “ensamble monolítico” (Wacquant, 2001), en su interior presenta conjuntos finamente diferenciados. En este marco, indagaré sobre las perspectivas sostenidas por la población frente a la posibilidad de relocalizarse, buscando comprender de qué modo se habían construido esas perspectivas.

### 3.2.1. Perspectivas frente a la relocalización

El recorrido por las trayectorias de cada grupo familiar se tornó central en las entrevistas realizadas para entender cómo las personas construían sus arraigos a la vivienda y al barrio. A partir de las distintas experiencias citadas anteriormente, cabe destacar que el modo de llegada al barrio –ya fuera mediante la construcción, el alquiler o la compra de una vivienda–, su antigüedad allí, las condiciones habitacionales que habían logrado consolidar, las relaciones vecinales entabladas, tendrían una fuerte incidencia en las modalidades de apropiación del espacio habitado y por ende en su interpretación sobre la obligación de relocalizarse a viviendas sociales.

En esta línea, haré foco en algunos casos que permiten comprender las múltiples perspectivas sostenidas frente a la relocalización.

Por un lado, en el caso de Haydé, Gustavo y su hija Dilma, como mencioné anteriormente, ellos habían realizado un profundo esfuerzo económico y físico para reconstruir una vivienda a la vera del Riachuelo. Su vivienda era una de las más consolidadas del barrio, con piso, paredes y techo sólidos. Contaba con amplias ventanas por las que se veía el Riachuelo. Recuerdo haber mirado más de una vez el paisaje preguntándome cómo ese cuerpo de agua contaminado podía convertirse de repente en un valioso oasis de tranquilidad en el medio de la centralidad urbana.

Gustavo había sido de los/as habitantes que habían presentado mayor resistencia a la mudanza. Ya nos lo habían avisado otros habitantes: *el carnicero no se quiere mudar porque va a perder su negocio* (Nota de campo de 2014). Es que además de contar con una vivienda muy consolidada, Gustavo había instalado un pequeño almacén que después de unos años se había convertido en carnicería y a la que acudía la mayoría de las familias del

barrio en busca de provisiones. En este sentido, la relocalización implicaba para él no sólo la mudanza a un departamento que consideraba de peor calidad que su vivienda, sino también una crisis en relación con su actividad comercial<sup>30</sup>.

Trascendiendo las dificultades económicas que Gustavo entendía le generaría la mudanza, y en relación con el valor otorgado a su vivienda, en una entrevista realizada para el documental *La 26. Historia(s) de una relocalización (2017)*, manifestó:

*Entonces compramos esta casa (...) Habíamos comprado basura y teníamos que cambiar esto, teníamos que cambiarlo. Y bueno, de esa manera, hablé con mi señora y le dije, hay que cambiar, hagamos, gastemos la plata en la casa. (...) Tuve que hacer los planos de la casa, ver la ventilación, el baño, el desagüe, la electricidad (...) yo me imagino que alguno de ustedes debe tener un valor, un objeto de mamá o de papá, o de la novia o del marido o del esposo, no sé, viste que hay un objeto siempre que... invaluable... cualquier cosa que te afanen, te roben, pero no eso. Entonces yo creo que yo le asigno ese valor incalculable a este lugar.*

En sus palabras se evidencian las representaciones y el valor otorgado por Gustavo a su vivienda a partir de los vínculos singulares que había entablado con el espacio habitado. Por lo tanto, su resistencia a la relocalización puede comprenderse trascendiendo el cálculo racional referido a la pérdida de ingresos, que constituía una problemática importante, pero que no era la única razón por la que Gustavo prefería quedarse viviendo en la Villa 26. Como él bien planteaba, en su universo simbólico, el objeto vivienda, a partir de la modalidad de apropiación que su familia había desplegado sobre éste, pasó a tener un valor incalculable en el orden de lo afectivo. En esta línea, Bartolomé (1985) plantea: “El verse obligado a abandonar el hogar, la comunidad y el entorno social y natural que definen el

---

<sup>30</sup> Si bien no es tema de esta tesis, el abordaje de las actividades comerciales y productivas en el proceso de relocalización de las familias de la Villa 26 a Luzuriaga, significó un trabajo de articulación entre distintas áreas gubernamentales. A partir del diagnóstico sobre cada actividad y de las expectativas de los grupos familiares, 2 familias continuaron desempeñando sus actividades en locales alquilados formalmente, con el apoyo de subsidios emitidos por un área de Desarrollo Social del GCABA. A su vez, otras 3 familias trasladaron sus comercios a sus viviendas en el conjunto habitacional, y para sostener regularmente las actividades, se incluyó el permiso de uso comercial en el reglamento de copropiedad y administración.

marco habitual para la vida de una persona, acarrea una crisis vital asimilable a una 'pérdida'" (p. 7)

En otra línea, ampliando la relación con la propia vivienda hacia la perspectiva sobre el barrio, me interesa destacar el hecho de que la mayoría de sus habitantes tenían familiares residiendo en el mismo lugar. De hecho, había 4 familias de las más antiguas, que conformaban la mayoría de la población del barrio. En este sentido, en la Villa 26 abundaban las redes de contención y acompañamiento mutuo. En entrevistas realizadas tanto a familias que todavía no se habían relocalizado como a familias ya relocalizadas, las referencias al barrio solían centrarse en sus virtudes sociales. A modo de ejemplo, una vez relocalizado, Marcos recordaba el barrio de la siguiente manera:

*A pesar de que era una villa, éramos muy unidos, nos llevábamos bien entre todos; era cómodo, teníamos los kioscos, todo cerca, era lindo. La verdad que era un lindo ambiente, (...) entonces, no vayas a joder a alguien del barrio porque se pudre todo.*

En este sentido, retomando los trabajos de Américo (1995), es posible definir al barrio como un área donde cada individuo establece sus redes sociales y sobre la que construye un sentimiento de pertenencia por lo que el espacio no puede concebirse sólo desde su materialidad, sino que resulta fundamental su dimensión social. Por lo tanto, las apreciaciones del entorno están atravesadas por los modos que asumen las interacciones vecinales. Por esta razón, la satisfacción residencial de un individuo puede estar incluso más vinculada al barrio que a la vivienda. En esta línea, las apreciaciones que tenían los/as habitantes del barrio sobre su entorno desde una perspectiva física pero también social,

constituían una base desde la cual construían su perspectiva particular frente a la posibilidad de relocalizarse<sup>31</sup>.

Mariano, por su parte, se encontraba en una posición distinta. Él había crecido en el barrio y tenía un fuerte arraigo hacia su vivienda y el entorno en el que habitaba gran parte de su familia ampliada, pero igualmente ponía de manifiesto el deseo de ser relocalizado en tanto el crecimiento de su familia había acentuado el hacinamiento. A diferencia de Gustavo, que había apostado a la inversión en la propia vivienda independientemente de la certeza de que iban a tener que dejarla –*Va a llegar ese día, pero hasta ese día, voy a vivir bien*–, Martín y gran parte de las familias del barrio, por el contrario, habían suspendido todo tipo de mejoramientos, a la espera de mudarse. De este modo, ante el crecimiento de su familia habían optado por realizar subdivisiones a la espera de que la relocalización les proporcionara más espacio.

Partiendo de una primera lectura veloz, se podría afirmar que Mariano esperaba con ansias ser relocalizado. Sin embargo, resulta fundamental distinguir que durante la entrevista manifestó que de haber sido posible, se hubiera quedado en el barrio, pero dado que sabía que esto no era viable, ahora esperaba la relocalización. En este sentido, resulta enriquecedora la conceptualización sobre las “estrategias habitacionales” que alude a las decisiones de los grupos familiares según sus objetivos relacionados con su situación habitacional (Di Virgilio, 2007: 32). Al respecto, Di Virgilio plantea: “así entendidas (y en tanto componente de las trayectorias residenciales), las estrategias habitacionales se definen en la intersección entre necesidades y expectativas habitacionales de los hogares y los

---

<sup>31</sup> Un análisis interesante acerca de cómo se significan la vivienda y el entorno barrial puede encontrarse en Cravino y González Carvajal (2012).

condicionantes estructurales (p. 32)”. De este modo, es posible comprender cómo la posibilidad de relocalizarse era la única opción que Martín veía como factible para lograr acceder a una solución habitacional definitiva. En este sentido, y retomando a Bourdieu (2007), es posible afirmar que las expectativas ante la mudanza se construyeron en base a ciertas alternativas que se presentaron como posibles en determinada coyuntura. Es decir, que respondieron a lo que el autor define como: “un estado determinado de probabilidades que el mundo social le asignó objetivamente” (p. 104).

También resulta ilustrativa la posición de Marcos quien, como la mayoría de sus vecinos/as, no se oponía a la idea de una relocalización, pero dejó claro en la entrevista, que entendía la mudanza como la única opción propuesta desde el Estado:

*E.: Claro, ¿y alguna vez estuvo la opción de que ustedes se quedaran en el barrio y se urbanizara?*

*M.: No, que yo sepa no, nunca se planteó, nunca estuvo... ya te digo, debe ser por la cercanía al río (...) nunca se planteó esto de quedarnos en el lugar y urbanizarlo digamos*

*E.: ¿Y a vos que te hubiera parecido esa opción?*

*M.: Y mirá, el barrio a mí me gustaba, o sea, no deja de ser que viviste ahí, ya lo conocías, conocías la gente, el barrio en general, me hubiese gustado capaz, había espacio, si hubiesen tenido capaz, querían hacerlo lo podían haber hecho pero... pero no siempre son las cosas como querés...*

El diálogo con Marcos refleja, entonces, que la reurbanización del barrio no se había constituido como una opción viable en tanto la mayoría de los/as vecinos/as entendía que la cercanía con el Riachuelo no permitía la consolidación de las viviendas en ese predio. Por esta razón, como desarrollé previamente, la relocalización se había constituido en el único horizonte posible para muchas familias que no encontraban otro modo de acceder a una vivienda adecuada. En este marco, en los espacios colectivos como las Mesas de Trabajo,

los/as habitantes del barrio sostenían que si la relocalización era la única opción, no se resistirían a este proceso.

Por su parte, me interesa complementar la comprensión sobre las razones por las que no hubo intentos organizativos en torno a una lucha por la reurbanización del barrio, atendiendo a la subjetividad constituida en la particular relación entre la población y Estado.

En primer lugar, la experiencia transitada por los sectores populares en su diálogo con el gobierno local, funciona como un conjunto de patrones de interacción con efectos subjetivos. En este caso, el IVC acumulaba décadas de intervenciones autoritarias en las villas de la CABA, lo cual llevaba a los/as vecinos/as a convencerse de que *el día que nos quieran sacar de acá, nos van a sacar*, como aseveró Gustavo en el marco de una entrevista. El sentimiento de abatimiento, entonces, derivaba de un sentido de agencia que, como describe Auyero (2013): “está impregnado por la ineficacia percibida” (p. 145). En este punto, –y retomando el accionar del Estado en lo relativo a políticas habitacionales de la historia reciente<sup>32</sup>– resulta interesante cómo los distintos posicionamientos gubernamentales hacia las villas (erradicación, tolerancia y omisión, e intervenciones aisladas) sedimentaron en la perspectiva de los sectores populares al relacionarse con el Estado. A modo de ejemplo, durante las primeras jornadas de trabajo territorial en las que yo formaba parte del equipo social del IVC, más de una vecina o vecino hicieron referencia a la erradicación violenta de villas. Una vecina me aseveró que si se resistía a la mudanza *le iban a pasar la topadora por encima* (Nota de campo de 2014).

---

<sup>32</sup> En el primer capítulo de este trabajo realicé un recorrido por los distintos posicionamientos que fue asumiendo el Estado con relación a la problemática habitacional en la RMBA y más específicamente en la CABA.

En esta línea, a diferencia de lo ocurrido en gran parte de las villas de la CABA en las que se desarrollaron luchas colectivas enfocadas en las disputas por un espacio en la ciudad, en el caso de la Villa 26, la cuestión de la reurbanización no se consolidó como una disputa sostenida colectivamente a pesar de que gran parte de las familias del barrio hubiera deseado quedarse allí y no ser relocalizadas. En este sentido, ante una percepción de la propia agencia atravesada por cierta “ineficacia percibida” (Auyero, 2013) y bajo el entendimiento de que “no podían” quedarse allí, como mencioné anteriormente, los principales esfuerzos organizativos los sostuvieron un grupo de vecinos/as que lucharon por la relocalización.

Y como contracara, con la misma percepción basada en la asimetría de poder, funcionarios del IVC se concebían a sí mismos como respetuosos de los derechos de las familias afectadas a relocalización porque se comparaban con otras épocas históricas. En esta línea, durante mi trabajo de campo anoté más de una declaración de funcionarios que remitían a que estaban *teniendo paciencia* con familias a las que en otra época las *hubieran sacado con la topadora* (Nota de campo de 2014). Estas imágenes, entonces, reforzaban la limitación que las familias percibían sobre su propia capacidad para instalar una opción distinta a la relocalización.

En segundo lugar, esa percepción subjetiva a su vez se sostenía en una asimetría de poder objetiva. En esta línea, el análisis de Bartolomé (1985: 9) destaca entre las principales características de relocalizaciones urbanas, su compulsividad derivada del hecho de que la población afectada rara vez tiene la opción de mantener su *statu quo*. Los sectores afectados por estos procesos –que no casualmente suelen ser de los sectores más pobres de la población– en general tienen una capacidad muy reducida de influir sobre los

acontecimientos. Con esto, Bartolomé (1985) fundamenta la limitación de los sectores populares para influir en el curso de los eventos: “la diferencia de poder entre los planificadores y sus mandantes, por un lado, y la población involucrada, por el otro, es frecuentemente demasiado grande como para que pueda ser resistida eficazmente.” (p. 9). Por esta razón, para el caso de la Villa 26, resulta pertinente aseverar que la asimetría de poder entre la población y el Estado hizo que la capacidad de negociación de los primeros se circunscribiera a límites estrechos.

Por otra parte, si bien en las entrevistas se hicieron referencias generalizadas a la oposición de muchas familias a la mudanza –por ejemplo, Mariano decía: *así mismo eran los mismos planteos, no, que no departamentos, que no tengo patio, las cosas de siempre*–, este posicionamiento más generalizado presentaba algunos contra ejemplos como el de Marisa, quien reflejaba una escasa apropiación de su vivienda en el barrio y un deseo ineludible por relocalizarse. En su caso, su familia no había realizado ningún tipo de mejoramiento a la vivienda que había comprado en la Villa 26 y si bien al momento de la mudanza ella llevaba alrededor de 13 años viviendo allí, al referirse a esa etapa, la definía como transitoria. En este sentido, manifestaba:

*Yo siempre viví en departamento. Siempre, siempre. Y bueno, con la crisis económica nos vinimos para acá. Sí... fue un golpe..., nunca había vivido en una villa. Pero para mí fue por un tiempo nomás. Desde el principio yo luché tanto para que saliéramos.*

En tanto su trayectoria anterior se había desarrollado en la ciudad formal, Marisa entendía su residencia en la villa como una caída en su posicionamiento en la estructura social. Por esta razón, su perspectiva puede comprenderse en torno a las luchas por la apropiación del espacio físico, que se relacionan con la posición en la estructura social que puede ocupar un

individuo, una familia, o un grupo social (Bourdieu, 2007). En tanto el barrio estigmatizado degrada simbólicamente a quienes lo habitan, “no deja otra salida que la huída” (Bourdieu, 2000). El caso de Marisa, por lo tanto, hace referencia a las relaciones que existen entre movilidad residencial y movilidad social en la medida en que permite analizar la relación entre posición en la estructura social y la apropiación del espacio (Di Virgilio, 2007: 8). En este marco, la lucha de varios años que sostuvo Marisa y su participación en la organización vecinal estuvo enfocada sobre todo en la idea de irse y, como manifestó en el documental *La 26. Historia(s) de una relocalización (2017)*, la mudanza para ella sí representaba un objetivo deseado genuinamente:

*Cuanto más rápido me vaya, va a cambiar la calidad de vida de uno (...) yo con tal de mudarme, sabés qué, las pretensiones las voy a dejar de lado.*

Habiendo acudido a estos casos como ejemplos de los distintos posicionamientos frente a la relocalización, es posible rescatar la heterogeneidad de perspectivas vigentes dentro de este conjunto poblacional. En este sentido, Bourdieu (2007) afirma que las representaciones de los agentes varían según su posición (y los intereses asociados) y según su habitus, como sistema de esquemas de percepción y apreciación, como estructura cognitiva que se adquiere a través de la experiencia duradera de una posición en el mundo social (p. 134). Partiendo de esta conceptualización, Auyero (2001) en una investigación sobre formas de organización en una villa del conurbano bonaerense, rescata la heterogeneidad de perspectivas que pueden encontrarse frente a la implementación de una misma política: “Dentro del mismo barrio de relegación, e incluso entre gente que vive en la misma manzana y que pertenece a las mismas categorías sociológicas (clase, edad, género), hay evaluaciones sobre la política llamativamente distintas” (p.182). En esta línea, las

perspectivas de la población de la Villa 26 sobre la posibilidad de relocalizarse variaban según múltiples factores relacionados principalmente con: sus trayectorias residenciales previas, con la valoración de lo físico construido en el barrio, con las relaciones sociales que habían entablado allí y las redes de contención vigentes.

Finalmente, la comprensión de los sentidos otorgados a la relocalización en el marco de la Causa Mendoza, está ineludiblemente relacionada con la percepción que tenía la población acerca de los niveles de contaminación de los predios aledaños al Riachuelo. En el próximo apartado ahondaré, entonces, en las distintas perspectivas que tenían los/as habitantes de la Villa 26 sobre el riesgo ambiental que, se suponía, justificaba una relocalización.

### **3.2.2. La percepción sobre la contaminación**

Estudios epidemiológicos realizados por la ACUMAR dan cuenta de las afecciones a la salud de la población que reside en villas y asentamientos de la Cuenca. Estos diagnósticos realizados mediante relevamientos muestrales suelen reflejar tasas altas de problemáticas de plumbemia en niños/as, enfermedades respiratorias, gastrointestinales y afecciones dérmicas, entre otras relacionadas con el ambiente. Estas afecciones ponen en evidencia una dimensión crucial de la desigualdad urbana, que suele pasar desapercibida: el padecimiento que sufren los sectores populares por habitar zonas ambientalmente degradadas. Auyero y Swistun (2008) resumen de modo contundente este padecimiento: “los pobres no respiran el mismo aire, no toman la misma agua, ni juegan en la misma tierra que otros. Sus vidas no transcurren en un espacio indiferenciado sino en un ambiente, en un terreno usualmente contaminado que tiene consecuencias graves para su salud presente y para sus capacidades futuras” (p. 39).

Si bien las degradadas condiciones ambientales son parte del paisaje urbano de los barrios populares, al igual que lo que ocurre en la mayoría de los barrios afectados por la Causa Mendoza, la población de la Villa 26 refería estar al tanto de una supuesta exposición a la contaminación, pero a partir del discurso de otros actores –habían oído mencionar... suponían... alguna vez habían sido informados sobre la contaminación y sus efectos– y las interpretaciones sobre esta información eran diferentes y hasta contradictorias (Auyero y Swistun, 2008: 26). Las referencias en torno a la contaminación con plomo sirven de ejemplo para evidenciar esto.

En 2013 habían sido registrados casos de niños del barrio con niveles elevados de plomo en sangre. Este diagnóstico realizado por la ACUMAR despertó una alarma en el barrio, pero sin embargo pocas familias lograron tener claridad sobre las causas de las afecciones, así como las fuentes y vías de contaminación. A modo de ejemplo, Marcos expresaba que, si bien conocía la plumbemia y sus efectos, no tenía claridad al respecto de las vías de contaminación:

*Una de mis hijas tuvo problemas con tema de plomo en sangre, que fue Magalí, que los chicos de la ACUMAR tomaron, le hicieron un, relevamiento... (...) después me llamó la doctora de la ACUMAR, me explicó los riesgos de plomo en sangre, del crecimiento, todo lo que puede ser. (...) Uno de los problemas de contaminación era estar cerca del Riachuelo... no sé, es algo como que lo incorporás, de respirarlo te queda en sangre, y le hicieron a los chicos, yo me enteré, por el tema del crecimiento y los afecta, uno grande lo puede llegar a tener pero ya no tenés problemas de crecimiento.*

Cabe señalar que, para el caso particular del plomo, éste puede ingresar al organismo por vía respiratoria o por ingestión: en el primer caso, suele darse por la respiración del humo proveniente de la quema de materiales que lo contienen y por lo tanto es una afección que se repite con gran incidencia en el caso de familias que se dedican a la recuperación de

materiales reciclables; en el segundo caso, la ingestión suele darse en niños que juegan en terrenos contaminados, gatean en piso con presencia de plomo, o toman agua contaminada con el componente, entre otros. Estas vías de ingreso de plomo, pueden darse a metros o kilómetros del río contaminado, toda vez que los suelos lo contengan o la actividad productiva de las familias implique la manipulación de objetos con plomo.

Así, estas vías de contaminación pueden ser explicadas sobre todo a partir de la precariedad habitacional y la falta de infraestructura y servicios. Sin embargo, el caso de Marcos evidencia cómo, ante un discurso oficial proveniente de los poderes ejecutivo y judicial que relacionaba el riesgo de contaminación con la cercanía al río, se abonaba la confusión en la experiencia subjetiva del ambiente contaminado. De este modo, como plantean Auyero y Swistun (2008) en relación con Villa Inflamable, resulta de interés la comprensión de los esquemas que, moldeados por la historia y por intervenciones prácticas y discursivas, le dan forma a las diversas percepciones sobre el ambiente y su relación con la salud.

Por su parte, Delfina también se había enterado de la situación de contaminación del barrio a partir de los resultados de las evaluaciones de riesgo ambiental efectuadas por la ACUMAR y hasta una semana antes de relocalizarse –cuando realicé la entrevista– no tenía en claro cuál era la situación ambiental de la Villa 26 y qué impactos podía tener sobre su salud:

*D: Todo se decía, que había mucha contaminación del río, que los chicos estaban con ese problema del plomo, algo así ¿no? Así decían...*

*E: ¿Y sabés qué significaba lo del plomo?*

*D: No, yo no... ¿qué es lo del plomo? yo escuché que algunas mamás dijeron que tenían el problema de plomo los chicos. (...) Yo pensaba que eso era tomar el agua que esté contaminada. Digamos como está tan cerca el río de la cañería, yo pensaba que eso era.*

*E: ¿Que estaba contaminada el agua?*

*D: Claro, que el agua estaba contaminada con algún plomo. Yo pensaba que el plomo significaba, mire lo que yo pensaba: que el plomo era la descarga que hacían de los..., de esos del alquitrán que tiran en el río. Eso yo pensaba que era el plomo. (...)*

*E: ¿Y vos sentías algún riesgo?*

*D: No, nunca... sentía que algunos tomaban agua mineral porque tenían miedo de... Yo veía que siempre iba el del agua, la gente compraba el agua. Pero yo siempre tomé agua de ahí y nunca me hizo nada. No sé si no me hizo nada. Yo ahora actualmente estoy muy enferma de la vesícula, todo me hace mal.*

Por otro lado, acentuando la negación de los impactos ambientales sobre la propia salud, en el documental *La 26. Historia(s) de una relocalización (2017)*, Dilma planteaba que los mejoramientos realizados en su vivienda, evitaban el riesgo de contaminación:

*Nosotros, él, trató de hacer una casa donde no entre la humedad; donde las condiciones del Riachuelo no nos afecten en su totalidad. No vamos a decir que el Riachuelo es una limpieza total porque no es así, el Riachuelo tiene contaminación de años y años de fábricas, estamos hablando de que Barracas era una barraca de barracas; pero si uno quiere vivir con dignidad, vive.*

En esta línea, algunas familias relacionaban el riesgo con las condiciones habitacionales y no tanto con la cercanía al Riachuelo. Aquellas familias que habían logrado aislarse del suelo y que compraban agua potable, según entendían, no sufrían afecciones a la salud. Por el contrario, Celina sí notaba efectos sobre la salud por vivir cerca del Riachuelo:

*E: ¿Vos sufrías algún tipo de riesgo?*

*C.: Sí, el riesgo de enfermarme de la humedad, del olor que había ahí por el tema del Riachuelo. (...) No podíamos tomar agua de ahí, porque yo siempre me compré agua mineral, y ni siquiera para bañarme, porque salía olor a Riachuelo.*

*E.: ¿Cómo es el olor a Riachuelo?*

*C.: El olor podrido, el olor a agua guardada, horrible*

*E.: ¿Y cuándo se sentía más el olor a podrido?*

*C.: Cuando hace mucho calor, cuando hay mucha humedad, cuando el río crecía*

*E.: ¿Y vos pensás que eso te afectaba, a qué te afectaba?*

*C.: A mis pulmones, a los huesos; sí, yo estuve mucho tiempo enferma ahí y bueno, enferma de asma hasta que tuve que ir al médico y hice estudios médicos, todo eso; mi marido también se enfermó, de alergia (...) le salían ronchas, y estuvo como un mes en cama.*

Así, a partir de estas experiencias subjetivas sobre la contaminación ambiental, resulta evidente que la perspectiva de los/as habitantes de la Villa 26 sobre las condiciones del entorno y su impacto a la salud, no podía resumirse en una misma posición. Por el contrario, las visiones nativas se caracterizaban por la confusión y la incertidumbre. Por esta razón, es interesante acudir a la reconstrucción sobre la percepción del riesgo ambiental que realiza Lezama (2011), en tanto explicita cómo las definiciones sobre qué es riesgoso, no parten de una realidad objetiva intrínseca de ese riesgo, sino que responden a construcciones sociales compenetradas en el sistema de valores de un grupo o sociedad. Al respecto, el autor explica: “La objetividad del riesgo no es algo, entonces, que dependa unilateralmente del objeto de referencia, en este caso el riesgo físico; bajo toda condición es sólo la acción del sujeto y del contexto social de éste lo que permite el tránsito del riesgo potencial al riesgo real” (p. 47).

En esta línea, al atender al conocimiento –o desconocimiento– sobre el medio ambiente que tenían los/as habitantes de la Villa 26 y a las interpretaciones sobre la contaminación del territorio, es ineludible la pregunta por cómo se fue reproduciendo esta incertidumbre. Entendiendo que el conocimiento ambiental no está moldeado por cierta objetividad del mundo físico sino que es socialmente constituido, se vuelve indispensable volver el foco sobre los discursos e intervenciones contradictorias, incoherentes, llenas de matices que, sostenidas por funcionarios públicos, medios de comunicación e incluso actores que llegaban al barrio con intención de acompañar la organización comunitaria, generaban

“contaminación informativa” (Auyero y Swistun, 2008). En este sentido, me concentraré en el discurso de los funcionarios públicos que, sustentado sobre la retórica judicial, planteaba que la única alternativa para aislar a las familias de las fuentes de contaminación era alejando a la población del Riachuelo. De este modo, se inducía que la contaminación provenía solamente del río, y no se atendía a las degradadas condiciones ambientales propias de la mayoría de las villas y asentamientos. De este modo, se desconocían estudios realizados por la misma ACUMAR como una evaluación integral de Salud en áreas de riesgo que comparó resultados de las encuestas realizadas a alrededor de 2000 niños con condiciones de vida semejantes provenientes de villas de La Matanza cercanas al Riachuelo y otra villa alejada del cauce de agua en el Partido de Florencia Varela. Los resultados fueron similares en ambos territorios, demostrando así que la proximidad con el Riachuelo no era la única causante de las afecciones a la salud por contaminación ambiental. Cerca o lejos del río, estos barrios se suelen asentar sobre predios contaminados y donde el riesgo se agudiza por la ausencia de redes de agua y cloacas, la cercanía con industrias contaminantes o puntos de arrojado de residuos, por el contacto directo con la tierra contaminada debido a la falta de pavimentación y aislamiento adecuado, entre otros factores. Sin embargo, la comprensión de las precarias condiciones ambientales del barrio a partir de una lectura de justicia espacial y de la demanda de reurbanización, fue escondida detrás de la argumentación de la cercanía con un cuerpo de agua contaminado.

### **3.2.3. Tensiones con la versión oficial: el riesgo ambiental como fundamento de la relocalización**

Como analicé previamente, la orden judicial de liberación del Camino de Sirga se entremezcló con un discurso legitimador tanto del Poder Judicial como de las jurisdicciones

demandadas por el Fallo Mendoza, que sostuvieron la necesidad de mudar a los/as habitantes de las orillas del Riachuelo por razones de contaminación ambiental.

En igual sentido, funcionarios del IVC argumentaron las razones para ejecutar la mudanza de la Villa 26 basándose en los padecimientos ambientales de la población. Sin embargo, las mismas declaraciones en los discursos oficiales constituyen un valioso aporte para esclarecer el criterio oficial subyacente. Por ejemplo, en una publicación del IVC en 2014, luego de la visita de su Presidente a las obras de viviendas en curso, se expresa:

*Cabe recordar que las familias hoy asentadas en el margen del Riachuelo no sólo se encuentran en una situación de hacinamiento y marginalidad sino que se ven expuestas a la contaminación ambiental y los problemas de salud que dicha situación conlleva.*

*En los próximos meses, se procederá a la relocalización completa y definitiva de la totalidad de las familias que hoy habitan la Villa 26, realojándolas en nuevos conjuntos urbanos y liberando definitivamente ese tramo del Camino de Sirga.*

De este modo, la retórica del Poder Ejecutivo construyó una imagen de la Villa 26 como un foco de contaminación ambiental, marginalidad y hacinamiento, ligando esta descripción a la necesidad de trasladar a las familias como medio de resolver estas problemáticas. Así, el discurso citado permite identificar la conjugación de dos líneas: por un lado, el recorte realizado para referirse al barrio y la conceptualización que se sostuvo de las villas; por otro lado, el interés asociado a la recuperación de un espacio público que guió el accionar del Poder Ejecutivo local.

Con este análisis, no pretendo desconocer la problemática ambiental y la exposición a contaminantes que sufren las familias habitantes de villas y asentamientos. Por el contrario, el sufrimiento ambiental es una realidad transversal a los barrios populares que se evidencia de modo contundente. Sin embargo, resulta interesante cómo los discursos de algunos

actores resaltaron este sufrimiento desconociendo sus causas estructurales ligadas a la injusticia urbana y asociándolo directamente a la necesidad de ejecutar traslados de los/as habitantes de las orillas del Riachuelo para lograr el resguardo de los derechos de esa población.

En este sentido, en una lúcida apreciación de Marcelo, se resumen los matices y tensiones propios del intento de justificar la relocalización uniendo el riesgo ambiental con la necesidad de construir un camino ribereño:

*M.: [El Juzgado] dictaminó que por tema de contaminación y todo y porque querían hacer el Camino de Sirga, la gente que vivía a la vera del Riachuelo se tenía... la tenían que reubicar, no sé si así como se dice (...) porque es un lugar insalubre por la contaminación y aparte que estamos impidiendo al camino de Sirga, este que se quería hacer también, no me acuerdo si era... decían 15 metros, 20 metros de la vera del río se quería hacer este camino de Sirga, como ya lo habían hecho a vecinos que estaban sobre el Luján, más adelante*

*E.: Claro, ¿y sabés por qué querían hacer ese camino?*

*M.: El Camino de Sirga no sé, una de las cosas debe ser para que otra vez no vuelva a meterse gente pero no sé, lo hicieron... es medio turístico, no se porqué lo hicieron, se ve lindo...*

De este modo, los/as habitantes del barrio detectaron prontamente la perspectiva de los funcionarios del Gobierno de la CABA que los entendían como obstáculos a remover. Así lo planteó Celina:

*Supuestamente porque ellos tenían que... le exigían que tienen que limpiar toda esa parte para que haya Camino de Sirga no sé, algo así, tenía que salir toda la gente esa, por eso hicieron toda esa limpieza.*

En la misma línea, representantes de un organismo defensor actuante en la Causa, entendían las intenciones del IVC como más enfocadas en una planificación urbana

expulsiva de los sectores populares que preocupada por las condiciones ambientales y habitacionales de las familias habitantes de la Villa 26:

*E: ¿Por qué creen que no hubo opción de urbanización en la 26?*

*A.: Porque les convenía... para mí les convenía desde –cómo se llama– desde el desarrollo urbano. Les convenía desde una cuestión técnica de que ni pensarán en la gente, es más fácil hacer el camino todo derecho y punto*

*C.: Además esa zona me parece como que es una zona de –cómo se llama eso– zona industrial me sale pero me parece que ahí también hay que ver cuál es el proyecto final que va a establecerse ahí*

*A.: Y por ahora creo que va a ser todo camino, no dejan nada para apto residencial (...) hay que pensar si en ese parte no están enganchando otras cosas; ya tenés que ir pensándolo mucho más (...) es planificación urbana sin hábitat.*

Así, se instaló una brecha entre los intereses de las familias afectadas y los organismos defensores que participaron del proceso frente al criterio del Poder Ejecutivo local que apuntó a recuperar el espacio ocupado por las familias del barrio. A modo de ejemplo, un representante de un organismo defensor planteó:

*Era el Estado, el Estado que los quería relocalizar no porque... porque quiere sacarse el problema de encima.*

Por su parte, en la Villa 26 la idea de la mudanza ya estaba instalada entre la población de modo previo a que se concretara el Fallo Mendoza. De hecho, resulta paradójico que los/as habitantes del barrio comenzaran a tener información sobre la contaminación, recién con la llegada de la ACUMAR en 2013, 5 años después del Fallo y más de 9 años después de que se consiguieran los terrenos para la construcción de las viviendas sociales. En este contexto, los fundamentos relacionados con la contaminación del Riachuelo esgrimidos en el marco de la Causa judicial, no se correspondían con el discurso sostenido por la población, enfocado en la necesidad de acceder a una vivienda adecuada –ya fuera mediante la

relocalización o mediante la reurbanización, según los intereses de cada habitante–, de modo de ejercer su derecho al hábitat.

Por esta razón, el análisis de la implementación de la política de relocalización en esta villa, puede entenderse como producto de un proceso que se fue tejiendo por interacciones dadas a lo largo del tiempo y de las que formaron parte un conjunto de actores con perspectivas e intereses que en varios puntos generaron fuertes tensiones. En este sentido, la percepción y la valoración del problema de cada actor involucrado, así como su percepción sobre cómo los restantes actores definen la cuestión, es un punto fundamental en una secuencia de interacciones que van conformando la política misma. A partir del próximo apartado me concentraré en el proceso de relocalización de la Villa 26, atendiendo a las distintas versiones (Heler, 2010) de los actores involucrados en su implementación.

## **4. La implementación del programa de relocalización**

### **4.1. Un repaso por los principales hitos que se sucedieron a lo largo del proceso de relocalización de la Villa 26**

De modo previo a adentrarme en algunas líneas de análisis, realizaré un repaso por aquellos que considero los principales hitos del proceso de relocalización de la Villa 26, que permiten comprender su desenvolvimiento de modo cronológico.

Durante 2010 en el IVC se conformó la Unidad de Proyectos Especiales (UPE) –relocalización de villas y asentamientos–, con el objeto de llevar adelante las relocalizaciones ordenadas por el Juez Armella<sup>33</sup>. Luego, a partir de 2011, se implementó una Mesa de Trabajo como espacio de diálogo entre las familias del barrio, los funcionarios públicos y los organismos defensores. A diferencia de las Mesas de Trabajo implementadas en otros procesos como la relocalización en un barrio de San Fernando analizada por Moreno (2010), esta Mesa era abierta a toda la población del barrio y no participaban de ella solamente los referentes comunitarios. En este sentido, no existió un proceso de elección de representantes para dialogar con el Estado sino que a la Mesa se acercaban directamente los/as vecinos/as interesados.

La primera acción consensuada en este ámbito de reunión fue la realización de un censo destinado a relevar la población habitante del barrio y así generar el listado de familias que estarían afectadas a la mudanza.

---

<sup>33</sup> Si bien su objetivo implicaba el abordaje social, técnico, legal y administrativo propio de este tipo de programas, hacia 2013 su conformación solamente incluía un equipo social y un asesor jurídico. De este modo, los programas en cada territorio requerían de la articulación con otras áreas del IVC, especialmente con el área técnica encargada de la construcción de las viviendas.

Este relevamiento se llevó adelante también durante 2011 y después de finalizado, se sostuvieron las Mesas de Trabajo, pero no se realizó ninguna otra intervención en territorio hasta 2013 cuando desde el IVC se comenzó a desarrollar el trabajo de campo previo a la primera etapa de relocalización.

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 al 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 individual* que apuntó a actualizar los datos de las familias involucradas y conocer sus expectativas en relación con el proceso de relocalización.

En enero de 2015 se mudaron 108 familias de la Villa 26 al conjunto habitacional Luzuriaga en Barracas. Una vez efectuado el traslado de las familias, se continuó acompañando a la población en las nuevas viviendas, promoviendo y fortaleciendo la generación de consorcios por edificio como esquema de organización comunitaria.

Entre esta primera etapa de mudanza a Luzuriaga y la siguiente etapa, pasaron casi dos años ya que recién en diciembre de 2017 se mudaron 118 familias a los conjuntos habitacionales Lacarra, en Parque Avellaneda, y San Antonio, en Barracas.

Por otra parte, si bien la planificación inicial del IVC apuntaba a relocalizar todos los/as habitantes del barrio con las viviendas disponibles en esos conjuntos habitacionales, el crecimiento poblacional y las demoras en los plazos de construcción de las viviendas

generaron la necesidad de definir otras opciones de soluciones habitacionales para aquellas familias que no tenían lugar en las viviendas construidas. De este modo, a partir de 2017 se implementó un programa de créditos para la compra de vivienda con el que se mudaron 38 familias. Estas mudanzas no se realizaron en una única etapa, sino que se fueron ejecutando a medida que se concretaba la compra de cada vivienda.

Actualmente en la Villa 26 residen 14 familias que están gestionando la compra de viviendas a través de créditos. Por esta razón, el equipo territorial continúa con el abordaje en distintos barrios: se centra tanto en el acompañamiento de la organización de las familias ya relocalizadas como en los procesos de compra de viviendas por parte de aquellas familias que aún hoy residen en el barrio de origen.

Habiendo realizado este breve repaso por los principales hitos, para analizar la implementación del programa, en los próximos apartados tendré en cuenta las distintas etapas del proceso. Es decir, que atenderé los hechos sucedidos en el barrio desde el año 2011 hasta la actualidad. Sin embargo, el principal foco de atención estará puesto en la etapa que va desde el inicio del abordaje social en 2013 hasta la mudanza al conjunto habitacional Luzuriaga. De este modo, me concentraré en lo que considero fue el momento en el que surgieron las principales tensiones relativas a la implementación del programa.

Esta etapa en la que me enfocaré, comienza, entonces, a partir de la conformación de un equipo territorial que, –a diferencia del modo en que el organismo venía implementado las relocalizaciones de otros barrios– propuso el abordaje de las relocalizaciones desde una concepción basada en un enfoque de derechos, apuntando a profundizar en los niveles de participación de la población involucrada: “las políticas diseñadas e implementadas no solo deben procurar atenuar los impactos negativos de los desplazamientos, sino

fundamentalmente avanzar en la atención de las necesidades sociales, culturales y económicas de aquellas personas sujetas a relocalizaciones involuntarias.” (IVC, 2016; 3).

#### **4.2. Sobre el equipo territorial**

*Para mí, vos eras el IVC.*

*(Ángela)*

En relación con la decisión política de conformar este equipo con profesionales de distintas disciplinas de las ciencias sociales y con diversas trayectorias relacionadas con el hábitat popular, Carman (2017) sostiene que respondió a la necesidad del IVC de abrir espacios de participación ante la presión de organismos defensores y frente a la necesidad de abordar villas de mayor tamaño y peso organizativo como la Villa 26 y la Villa 21-24. Al respecto, la autora manifiesta: “Recién a fines del 2012 el Instituto de Vivienda contrató personal más capacitado y reanudó la participación de los actores (...). No fue una conciencia humanitaria la que llevó al Instituto de Vivienda a modificar, al menos en parte, el rumbo de su política de relocalización, sino el fracaso de una gestión autoritaria e impermeable al diálogo.” (p. 117).

Para analizar el rol del equipo territorial y sus posibilidades de incidir en la implementación de los programas de relocalización, resulta interesante la perspectiva que retoma Ferraudi Curto (2014: 184) a partir de la conceptualización de De Certau (1996) quien distingue entre táctica y estrategia como maneras de hacer posibles, según los posicionamientos de poder de cada actor. La estrategia corresponde a quienes tienen el poder de definir “las reglas de juego”, y por lo tanto pueden planificar, organizar, regular. En este sentido, el equipo fue, por un lado, moviéndose como estrategia en tanto generó una planificación del

abordaje acorde a una mirada procesual de la relocalización y –como desarrollaré en próximos apartados– tuvo incidencia para incluir criterios de adjudicación de viviendas propuestos por el barrio, así como establecer dispositivos de participación de modo previo y posterior a la mudanza. En todas estas líneas, con mayor o menor apoyo por parte de las autoridades, el equipo pudo establecer el marco en el que se desarrollaba el proceso. No obstante, por otro lado, los/as trabajadores/as territoriales también se vieron sujetos a la imposición de normativas por parte de actores de mayor poder como los funcionarios del IVC e incluso el proceso mismo estaba sujeto a los intereses del Poder Judicial, que priorizaba la ejecución de la liberación del Camino de Sirga por sobre cualquier proceso de abordaje social. En esta línea, la táctica se asocia con quienes se mueven en el marco de los espacios establecidos por otro, tomando atajos, calculando astutamente los tiempos y aprovechando determinadas ocasiones. Así, cuando actores con mayor poder no daban lugar a ningún espacio de modificación, el equipo acudía a la táctica como modo de lograr sus objetivos. En estas instancias, aparecían las artimañas y la picardía que resultan de un aprendizaje práctico.

A su vez, acudiendo a la conceptualización de Lipsky (1996), se puede comprender el posicionamiento de los/as trabajadores/as territoriales a partir de su caracterización sobre los “empleados de base” (p. 281), en tanto tuvieron espacios de decisión y autonomía para la implementación del programa, logrando plantear un estilo singular al modo de llevarlo adelante. Como plantean Demoy y Olejarczyk (2017): “En este proceso, es posible identificar formas sutiles de torcer el rumbo de las tareas estipuladas en consonancia con la ‘versión oficial’ de la política pública –hacerle trampa– con el fin de ajustarlas a los objetivos que ellos mismos consideran relevantes” (p. 20). Por otro lado, sus tareas no

dejaron de estar enmarcadas en cierta estructura institucional que puso un margen específico a sus posibilidades de actuar. De este modo, el programa llevado adelante no dejó de tener la impronta propia de la perspectiva de los funcionarios y del poder político a cargo. En este caso, además, las directivas a las que debieron responder estaban fuertemente atravesadas por los lineamientos trazados desde el Poder Judicial.

Asimismo, una característica fundamental del modo de intervenir del equipo territorial fue lo que Lipsky (1996) señala como “desconocimiento”, refiriéndose a la falta de información que los agentes de base suelen tener sobre los objetivos que guían a los funcionarios al momento de definir los lineamientos de una política pública. En este sentido, ciertos puntos tenían una implicancia central en el programa y se convertían en áreas oscuras a las que los/as trabajadores/as no podían acceder. Entre ellos se destacan la respuesta o falta de respuesta de otras áreas del GCABA a la hora de atender requerimientos del proceso, la ausencia de las áreas técnicas cuando se requería mayor información sobre los avances de obras, así como la veracidad de supuestos requisitos o intereses del Juzgado de Morón que llegaban como rumores al territorio. En esta línea, durante las entrevistas realizadas, surgieron relatos sobre situaciones en las que los/as vecinos/as entendían que los representantes del Estado debían ser portadores de información, pero ésta resultaba escasa, y por ende el rol del equipo territorial se veía desdibujado:

*M.: Mirá, las reuniones en el barrio yo entendía que eran demasiadas... se planteaban muchos temas pero las respuestas eran pocas; yo tenía... surgían inquietudes como diciendo educación, los colegios, salud y los chicos del IVC tomaban nota, y la respuesta capaz que llegaban capaz que no. No había una respuesta instantánea, me imagino porque son otros sectores, no tienen la decisión de poder hacerlo, no son los jefes; así que las reuniones a veces se ponían picantes por ese sentido, venimos siempre a preguntar y las respuestas no están nunca*

*E.: ¿Se enojaban con los trabajadores?*

*M.: Y sí, muchos se enojaban pero a su vez ya te digo, se manejaban bien los chicos y siempre plantearon lo mismo, “no es nuestra área” pero al vecino que tenía la inquietud si no le das una contestación termina diciendo, ‘a mí no me importa que sea tu área, ¿entonces para qué venís, si no me das una respuesta, para qué terminás viniendo?*

En este sentido, los/as trabajadores/as de base transitaron el desarrollo del programa inmersos en tensiones cotidianas, *dando la cara* por el IVC, promoviendo ampliar sus márgenes de autonomía de modo de darle ciertas características al programa, pero constatando permanentemente límites institucionales y, a la vez, sin poder acceder a conocer e incidir sobre ciertas determinaciones políticas que les eran ajenas.

Además, para profundizar en la comprensión sobre cómo se posicionó el equipo territorial en el entramado de relaciones que se dieron a lo largo del proceso de adjudicaciones y retomar cómo éste era visto sobre todo por las familias habitantes del barrio, resulta interesante el análisis realizado por Perelmiter (2016: 20) acerca de la “burocracia plebeya” como concepto para comprender las prácticas cotidianas de agentes estatales y funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación entre 2003 y 2009. El análisis del desempeño cotidiano de los agentes estatales en un contexto en el que se apuntó a generar proximidad con los destinatarios de las políticas implementadas, refleja que la tarea cotidiana no estuvo exenta del efecto de distancia propia de cualquier burocracia.

En este sentido, durante el proceso de relocalización de la Villa 26, la distancia con las familias involucradas fue tal que en muchas ocasiones los/as trabajadores/as pasaron de ser *la cara visible* del IVC a encarnar el mismo Estado. Ante la ausencia de funcionarios u otros representantes del IVC, el trabajador territorial era despojado de su singularidad personal y se convertía en esa misma institución. En esta línea, resulta elocuente la

aseveración de una vecina que logró consolidar su percepción de los/as trabajadores/as territoriales en una oración: *para mí, vos eras el IVC.*

De este modo, como desarrollaré en los próximos apartados, el equipo territorial estuvo continuamente reposicionándose, como equilibrista, entre la cercanía y la distancia, entre la presentación personal y la presentación como representante del Estado.

Por otro lado, en relación con su inserción en la Villa 26, el hecho de que pasara a tener una presencia cotidiana en el barrio a partir de 2013 marcó un momento fundamental ya que para los/as habitantes se volvió un hecho real la futura relocalización. Al respecto, Marcos plantea:

*En 18 años creo que pasamos, siempre se habló de que se hacía la mudanza. Había gente que no estaba de acuerdo porque eran departamentos y no tenían patio, siempre esas discusiones; pero ya cuando empezaron a venir gente del IVC que parecía que eran más serios, después todo más serio... se vino todo más cerca cuando empezaron a venir ustedes, se tomó la cosa más en serio.*

En este sentido, el inicio del trabajo territorial resultó un momento central recordado por los/as habitantes del barrio: con la llegada de los/as trabajadores/as, llegaba el IVC y se acercaba la mudanza. Mientras que para algunos significaba la concreción de la lucha, para otros, implicaba una obligación ineludible. Para estos últimos, entonces, la presencia de los/as trabajadores/as territoriales acentuó la dimensión heterónoma de la mudanza. Y en este punto, Das y Poole (2008) explican cómo el aura de desconfianza que se cierne sobre las intenciones “reales” del Estado al instituir ciertas políticas, deben comprenderse dentro de las historias locales específicas de una sociedad (p. 28). De este modo, la imagen de los/as trabajadores/as que los/as habitantes del barrio conformaron, desde un comienzo estuvo atravesada por la historia del IVC que, como desarrollé previamente, en el marco de

la Causa judicial se había caracterizado por la ejecución de relocalizaciones compulsivas.

Como planteó un vecino, Andrés:

*¿Y por qué ahora aparecen éstos para decirnos que nos tenemos que ir?* (Nota de campo de 2014).

Desde esta posición, la presencia en el barrio de los/as trabajadores/as territoriales representaba una especie de *intrusión* en la comunidad. Lo cierto es que, a partir de esa nueva presencia cotidiana, comenzaría el derrotero de reuniones, asambleas, talleres, tensiones, discusiones, acuerdos, que implicaría la implementación del programa de relocalización.

Específicamente, los primeros meses de presencia del IVC en el barrio significaron un momento central. Este equipo dispuso como primera acción la realización de una serie de asambleas en el barrio con el fin de tener un primer contacto con las familias afectadas, presentarse como equipo, acordar una planificación de actividades a realizar previamente a la relocalización, y comenzar a construir en conjunto los criterios de adjudicación de viviendas que se tendrían en cuenta a lo largo del proceso.

En los próximos apartados profundizaré en el modo en que se desarrolló ese proceso.

#### **4.3. Una normativa expulsiva: los *irregulares* en la Causa Mendoza**

Uno de los principales puntos de conflicto de todo programa de relocalización se suele generar durante el proceso de definición de los listados de familias adjudicatarias de las viviendas de destino. Al respecto, Cravino y González Carvajal (2012) plantean: “¿Con qué criterio se entrega una casa a un vecino y no a otro? ¿Cómo y quién decide estos criterios? En general, el modo en que se resuelven estos interrogantes en cada caso condiciona la

implementación de la política en su totalidad ya que, para los/as vecinos/as, sienta las bases de un proceso legítimo o no.” (p. 162). De hecho, al igual que en otros procesos abordados en diversas investigaciones (Lekerman, 2010; Moreno, 2010; Jauri, 2011; Olejarczyk, 2013 y 2015) durante la relocalización de la Villa 26, la definición de las adjudicaciones de viviendas sería percibida por una parte importante de la población como injusta y arbitraria. En este caso, las dificultades de la adjudicación de viviendas se agudizaron principalmente porque desde el IVC se había definido un número de viviendas a construir acorde a los resultados del censo realizado en 2011. Sin embargo, no se había tenido en cuenta que la población del barrio continuaría creciendo durante el período de construcción y por ende, hacia 2013 las viviendas disponibles no alcanzaban para todos los grupos familiares a relocalizar<sup>34</sup>.

Acorde a la escasez de viviendas disponibles, el IVC definió una normativa de adjudicación que resultó sumamente restrictiva para atender a los cambios poblacionales ocurridos durante los años que habían transcurrido desde realizado el censo. Esta normativa, que contaba con el aval del Juzgado de ejecución de la Causa, se resumía en una doble condición: se adjudicaría una vivienda a todo grupo familiar que hubiera sido censado en 2011 y hubiera permanecido en el barrio hasta el momento de la relocalización, según constara en los relevamientos realizados por el IVC.

Con estas condiciones iniciales, el programa se mostró profundamente restrictivo y llevó a muchos grupos familiares a poner en riesgo y precarizar –aún más– su situación habitacional. Estos grupos familiares que no cumplían con la normativa, pasaron a ser

---

<sup>34</sup> En 2017 se ampliarían las soluciones habitacionales mediante la oferta de créditos para la compra de viviendas individuales. Sin embargo, la definición inicial de los listados de familias adjudicatarias transcurrió sin que este programa de créditos estuviera vigente, por lo tanto, se desarrolló en el marco de la escasez de viviendas construidas.

nombrados como *los irregulares*. Los *irregulares* constituyeron el grupo de los *no afectados*, aquellos que el Estado no debía proteger por distintas razones: por haber llegado al barrio *tarde* –después de realizado el censo–; por haberse ido durante un período de tiempo y haber vuelto cuando se acercaba la fecha de la primera etapa de relocalización; o por haber conformado un nuevo grupo familiar. Las restricciones en la normativa llevaron a que varios grupos familiares fueran expulsados mediante una acción que el equipo territorial llamó *desalojos encubiertos*.

La nominación de *desalojos encubiertos* remite a la dimensión de ocultamiento del desplazamiento de estas familias, en tanto –como detallaré en el próximo apartado– eran efectivamente obligadas a abandonar sus viviendas y se les adjudicaba un (magro) subsidio de alquiler durante seis meses, es decir, eran desplazadas sin una contraprestación que les garantizara una mínima seguridad habitacional. Sin embargo, al no mediar la violencia física, estas acciones forzosas pasaron mayormente desapercibidas. De este modo, los desalojos acompañados de la adjudicación de subsidios de alquiler se erigieron como las acciones de un Estado con facetas contradictorias, que ejerce violencia y a la vez busca asistir. En relación con esa contradicción, Carman (2006) explicita: “tal contrapunto se expresa, en las políticas habitacionales, en la simultánea existencia de subsidios habitacionales que no solucionan el problema de la vivienda (el asistencialismo) y los desalojos ejemplares (la represión)” (p. 74).

Ahora bien, retomando el concepto de “desalojos ejemplares” y como contracara al ocultamiento de las expulsiones de familias en la Villa 26, resulta interesante la referencia de Carman (2006) a los desalojos generados en la CABA durante la década de 1990. En relación con una serie de hechos acontecidos durante estos años, la autora explicita la

lógica subyacente de lo que denomina “desalojos ejemplares” o “pedagógicos” mediante los cuales el Estado busca advertir sobre su poder coercitivo de modo de disciplinar y moralizar sobre qué usos se consideran correctos y cuáles indebidos en relación con el espacio urbano (p. 65). En esta línea, en el marco de la Causa Judicial gran parte de las decisiones relativas a las familias *irregulares* se fueron tomando con un interés focalizado en demostrar al público conformado por todas las familias habitantes del Camino de Sirga, que el IVC se restringiría a cumplir con su normativa de adjudicaciones y *no daría el brazo a torcer* ante situaciones *irregulares*. Para ejemplificar tal consideración, resulta ilustradora la reflexión de una funcionaria durante una reunión interna al IVC:

*Si les damos viviendas a ellas [en referencia a aquellas familias que no cumplían con la normativa], vamos a tener una cola esperando acá en Pellegrini para que también les demos. Se nos viene la mudanza de 21-24 (...) Tenemos que mostrar que no nos vamos a mover de la normativa”. (Cuaderno de campo, 2014)*

Sobre la base de este análisis, entonces, en los próximos apartados me detendré en algunos de estos casos de familias expulsadas de modo de profundizar en las lógicas subyacentes que guiaron las acciones relacionadas con las familias que no cumplían con la normativa establecida por el IVC.

#### **4.3.1. Los no censados**

Partiendo del marco normativo establecido por el IVC, el censo realizado en 2011 tuvo una relevancia central en tanto se constituyó como la primera herramienta que establecía quiénes podían ser incluidos y quiénes no, en las adjudicaciones de viviendas.

Para analizar cómo se produjo el censo en el barrio, resulta interesante comparar el proceso con aquellos abordados por Manzano y Moreno (2011), quienes se enfocan en la

producción de censos en instancias de interacción entre personas movilizadas colectivamente y funcionarios gubernamentales de dos jurisdicciones de la RMBA (La Matanza y San Fernando). En estos casos, los censos sirvieron como insumos técnicos que permitieron a los colectivos posicionar sus demandas en las distintas áreas gubernamentales: “Los registros censales cooperan para configurar espacios de disputa social y política, reforzando aspectos de la construcción de demandas y habilitando cursos de negociación” (p. 6). A diferencia de estos casos, en la Villa 26 la propuesta del censo fue consensuada en el ámbito de la Mesa de Trabajo pero luego, la información a relevar y la metodología a implementar, fueron definidos unilateralmente desde el IVC. Además, su implementación territorial contó con una escasa participación por parte de la población habitante del barrio.

En este marco, un aspecto central que atravesó el proceso fue la falta de legitimación del censo, fuertemente cuestionado tanto por las familias como por los organismos defensores, desde dos aspectos. En primer lugar, se criticaba la falta de control comunitario al momento de su realización: al ser implementado sólo por el IVC sin acompañamiento de organismos defensores ni de población del barrio, los/as vecinos/as sostenían que se habían agregado personas o familias enteras que no habitaban en el barrio, así como también se había excluido a algunos habitantes que estaban circunstancialmente fuera de sus viviendas. En segundo lugar, cuando comenzó a organizarse la primera etapa de relocalización en 2013, los/as vecinos/as cuestionaron la decisión de *imponer* el listado del censo realizado dos años antes, en 2011. En ese lapso de tiempo, la población de la Villa 26 había presentado importantes variaciones a partir de distintas situaciones: familias del barrio que se habían ido durante unos años y habían regresado cuando comenzó el abordaje social del IVC con

la expectativa de que se les adjudicara una vivienda; familias inquilinas que de modo posterior al censo habían sido echadas y desde entonces no habían podido volver al barrio pero que sí estaban en contacto con la Defensoría General de la CABA en espera de una vivienda; familias que posteriormente al censo habían llegado a alquilar una habitación en algún inquilinato de la villa o que incluso habían comprado o construido nuevas viviendas; parejas que se habían separado y requerían viviendas distintas; familias que crecían en tanto los/as hijos/as formaban nuevos núcleos familiares. Todos éstos fueron ejemplos retomados por los/as vecinos/as para demostrar una diversidad de situaciones por las que la información de 2011 ya no representaba la población actual del barrio.

Estos reclamos de los/as vecinos/as no tuvieron recepción formal en el marco de la Causa y tanto el IVC como el Juzgado de Morón mantuvieron posturas firmes para respetar el listado homologado judicialmente en 2011.

Más aún, cabe destacar que esta misma tensión estuvo presente en la mayoría de los programas de relocalización implementados a partir de la Causa Mendoza ya que, cuando se dictaminó el Fallo, las jurisdicciones demandadas por la justicia buscaron determinar cuál sería la población destinataria de las políticas que se desarrollarían y así, acotaron un universo de población en un contexto de continua movilidad y rotación residencial. De este modo, los censos realizados en 2010 y 2011 se convertirían en el único registro utilizado para una clasificación que incluiría a ciertos sujetos como *afectados* por la contaminación del Riachuelo y futuros adjudicatarios de una vivienda social, mientras que excluiría a otros que no tendrían derecho de acceder a una vivienda en el marco de las operatorias de relocalización, pero a los que tampoco se les toleraría su permanencia en ese territorio.

Además, resulta central subrayar que esta herramienta censal aplicada a la definición de los universos poblacionales alcanzados por políticas de vivienda trasciende al Fallo Mendoza. En una revisión histórica Olejarczyk (2015) plantea que los censos se constituyeron como herramientas que acompañaron las políticas de erradicación de villas durante la dictadura militar en Argentina: “Ante el preocupante incremento de la población villera y el explícito objetivo de desarmarlas, el gobierno de facto inauguró un modelo acerca de cómo operar sobre la población de villas que ha quedado cristalizado en los modos de hacer de la política pública, incluso en coyunturas democráticas y hasta la actualidad” (p. 90).

Por su parte, desde una perspectiva que abarca el diseño e implementación de políticas sociales a lo largo de las últimas décadas, Manzano y Moreno (2011) entienden la utilización de censos como una forma de lograr la focalización de los programas: “En su conjunto, desde la década de 1980, la utilización de censos se asoció cada vez más con la posibilidad de focalizar la población destinataria de políticas en función de lineamientos emanados de Organismos Internacionales de Crédito. Se recomendaba la aplicación sistemática de técnicas para conocer los grupos en situación de pobreza y generar abordajes más precisos en la elaboración de estrategias de focalización” (p. 5). En este punto, las autoras analizan cómo las categorías censales se convierten en categorías legales y excluyentes que permiten enfocar los programas gubernamentales sobre cierta población beneficiaria.

En el caso de la Villa 26, desde una mirada crítica a la herramienta utilizada para definir la población *afectada*, una representante de un organismo defensor hizo un preciso análisis que expone las debilidades del censo desde sus cimientos, es decir, desde el momento mismo de levantamiento de información sobre cada familia:

*M.: el censo era malo en el sentido de que al ser testimonial... eso pasa en toda la Cuenca, no en la Villa 26. Al ser testimonial vas y preguntás, “¿quién vive acá?”, y –como le pasó a Janet–, “¿quién vive acá?”, ella estaba peleada con el hermano, ella se había ido por... –es un caso muy puntual pero no es lo único que pasó– ella se había ido por un problema de salud y el hermano dice, “hoy acá viven...Fulano, Fulana y Fulana” y ella no estaba ahí y chau y quedó afuera; y no hay forma de chequear eso.*

Este relato nos alerta acerca de las múltiples interpretaciones que pueden surgir en el momento central de levantamiento de la información, que funciona como la base misma del censo:

*(...) Tiene que ver con eso, cómo se interpreta la pregunta, “¿quién vive acá?”, y bueno, capaz que el hermano de Janet no lo hizo de jodido. Janet iba y venía, por ahí se va un tiempito, vuelve (...) en definitiva ella como estaba embarazada, iba y venía (...) lo que pasa es que como justificaba ella, las preguntas eran de sí y no (...) porque además todo tiene que ver con la interpretación de lo que me estás preguntando, “¿para qué me lo estás preguntando?”, todo eso se juega un montón.*

La reflexión citada posiciona en el centro de la escena las lecturas encontradas que se ponen en juego ante la simple pregunta por quién vive en una vivienda. El “habitar” no puede circunscribirse de un modo mecánico a ciertas acciones o disposiciones del cuerpo; su sentido se escapa a la estrechez de una herramienta de recolección de datos que pretende ser cerrada y precisa. Una mujer que creció en el barrio y actualmente *va y viene* porque al estar embarazada, prefiere otra locación, ¿*vive* en esa vivienda en la cual un encuestador/a está realizando la pregunta? ¿se podría considerar que ya no vive más allí y que se la debe excluir del proceso de relocalización, aunque ella considere que la construcción que se va a demoler es *su casa*?

Incluso, como resaltó la representante del organismo defensor, la interpretación que realizan los/as vecinos/as sobre las intenciones que sustentan cada pregunta de un censo, da lugar a determinado sentido sobre cómo debe estar formulada una repuesta. Por eso mismo,

la información que los/as vecinos/as tienen de modo previo a la realización de un censo resulta fundamental en la formulación de las respuestas que darán, en la información que proveerán y en la selección de aquellas dimensiones que preferirán callar para que pasen desapercibidas. En esta línea, una deficiencia a la hora de realizar el censo en la Villa 26, fue la falta de difusión de información de modo previo al operativo de relevamiento. Al respecto, la misma entrevistada aseguró:

*El proceso previo a los censos en general, no es el de conciencia... (...) el ser censado no tenía esa importancia que tiene después cuando te enteraste si estabas en el listado o no.*

Gran parte de las familias del barrio respondió a las preguntas sin conocer las repercusiones que tendrían sus respuestas y así, 2 años después, en las primeras asambleas coordinadas por el IVC en el barrio, emergería la disconformidad con la *información levantada* y sobre todo con el hecho de que se hubieran *cerrado* listados sin que se abriera la posibilidad de modificación.

En este sentido, la instancia en la que un/a representante del Estado entra a una vivienda para censar a sus habitantes, suele volverse fundamental en el recorte que se realizará para la asignación o inclusión a un programa. Esta escena, tan rápidamente llevada a cabo, a veces con tanta ligereza, adquiere un peso central. Cuando los/as habitantes de un barrio sistemáticamente marginado de la atención estatal entienden que su futuro habitacional depende de los datos relevados durante el censo, buscarán las maneras de modificar la información registrada encontrando algún espacio y algún interlocutor a quien poder explicar más profundamente su situación.

En este marco, en el caso de la Villa 26, en correspondencia con la intensidad con la que aparecían las solicitudes de modificación del censo, también brotaban las desconfianzas y

acusaciones por parte de funcionarios y de trabajadores/as territoriales del IVC. A modo de ejemplo, éstas son algunas expresiones que pude registrar durante mi trabajo como parte del equipo territorial: *ahora lo quiere anotar porque quiere una habitación más; ahora dice que el hermano estaba de viaje pero yo no lo vi durante meses* (Cuaderno de campo, 2014).

Estas acusaciones también surgieron en el marco de reuniones entre el IVC y los organismos defensores que, durante la primera etapa de relocalización, solicitaron la adjudicación de viviendas a 13 familias que no estaban censadas. En una reunión específica para tratar estos casos, el funcionario a cargo de la UPE de relocalizaciones del IVC manifestó que esas familias de modo previo a llegar al barrio conocían la afectación de las viviendas a demolición en el marco de la Causa Mendoza y que no deberían haberse asentado en la zona (Cuaderno de campo, 2014). De este modo, acudió a una estrategia discursiva para posicionar que las familias sacaban provecho de la situación de relocalización, y que el haberse ido a vivir a una zona afectada a demolición era una *avivada*, una estafa, no sólo al Estado sino también a los otros habitantes del barrio. En la misma línea, Moreno (2010) también resalta cómo las “situaciones irregulares” en un programa de relocalización de población en San Fernando, fueron sometidas a un escrutinio entre trabajadores/as territoriales y referentes comunitarios, centrados en la sospecha, sobre todo de especulación económica mediante la venta de partes de lotes. Al respecto, la autora afirma: *“La apelación constante en los discursos cotidianos en torno a los rumores y acusaciones, y principalmente a las especulaciones económicas o tendientes al beneficio propio merece detenerse un instante. Continuamente las prácticas de los otros son evaluadas en función de las intenciones y sentidos que se creen estuvieron detrás de aquellas”* (p. 21). En el caso de la Villa 26, con estas atribuciones de *malas intenciones* a la

voluntad de las familias, desde el IVC se desconocía toda problemática en el acceso de los sectores populares a la vivienda, y se corría la mirada del plano estructural a la responsabilidad individual. Además, de este modo se sostenía una clasificación moral sobre quiénes eran merecedores de una vivienda nueva y quiénes no lo eran. La moral se pone en acto al construir un discurso alrededor de las “malas intenciones” que invisibiliza la condición material que lleva a estas familias a disputar un lugar en el censo, al mismo tiempo que se proyecta en ellas una subjetividad de cálculo y especulación propia del sistema social y político que estos funcionarios se esfuerzan en reproducir. Es decir, las estrategias especulativas en beneficio a los intereses de los sectores de poder son esperables o naturales, pero son condenadas cuando se trata de sectores vulnerables.

Con el foco puesto en las trayectorias individuales y en las pruebas presentadas por cada familia para sustentar sus argumentos, como plantea Olekarczyk (2015), el Estado no respondía de la misma manera ante cada demanda individual sino que en las definiciones adquirirían un peso central las atribuciones otorgadas por trabajadores/as y funcionarios relativas a una “necesidad real”. Al respecto, la autora plantea el modo en que la condición de realidad de la necesidad planteada se tornó central y sobre este tópico surgían sospechas cruzadas entre los/as trabajadores/as del Estado y las familias solicitantes de una vivienda (p. 110)

En el caso de la Villa 26, trascendiendo las desconfianzas cruzadas sobre las verdaderas necesidades de cada familia demandante de una vivienda, el abordaje de aquellas situaciones en las que éstas no cumplían de lleno con la normativa de adjudicación de viviendas, se ponía en juego una cuestión nodal: ¿quiénes eran realmente los afectados a los que la Causa Judicial pretendía garantizar mejores condiciones de vida? En torno a esta

pregunta giraba la contraposición de perspectivas y las múltiples discusiones entre funcionarios del IVC, representantes de organismos defensores y secretarios del Juzgado. En este marco, en tanto el censo implica la producción de categorías, de límites, para la intervención política en determinado territorio (Carman, 2017; Manzano y Moreno, 2011; Olejarczyk, 2015), servía como instrumento para la creación de la categoría de *los afectados*: en un contexto de amplios sectores de la población residiendo en situaciones de pobreza y exclusión, en el marco de la Causa sólo se atendería a la población delimitada mediante los censos de 2010 y 2011. De este modo, Carman (2017) plantea: “Recordemos que el juez había sancionado una distancia legítima: ser afectado se transformaba en un destino, una diferencia a todo o nada entre aquellos que deben mudarse y aquellos que siguen viviendo a escasos metros del río” (p. 96). Así, las disputas de sentidos se extendían sobre los mismos interrogantes: ¿Los afectados eran las familias censadas, más allá de si continuaban residiendo o no en el barrio al momento de la mudanza? ¿Y qué ocurría con aquellas familias no censadas que estaban expuestas a la contaminación por haberse mudado al barrio después del 2011? Si solamente las familias censadas eran afectadas por la Causa, ¿qué propuesta habitacional podía formularse para no precarizar aún más la situación de aquellos/as habitantes de las orillas del Riachuelo que no habían sido censados y que igualmente debían abandonar sus viviendas para la construcción del Camino de Sirga? Las incongruencias producidas a partir de la línea de corte delimitada por el censo salían a la luz una y otra vez.

Sin embargo, durante la primera etapa de la relocalización, ni secretarios del Juzgado ni funcionarios del IVC aceptaron tomar medidas frente a la inadecuación de la normativa de adjudicación de viviendas a la realidad de la población residiendo sobre el Riachuelo.

Modificar la normativa implicaba *cambiar las reglas de juego* y desde el IVC y el Juzgado se entendía que eso generaría que más familias se asentaran a la vera del Riachuelo, yendo en contra del objetivo de liberar esos terrenos. De este modo, durante la primera etapa de mudanza a Luzuriaga, el IVC obligó a las familias no censadas a dejar la Villa 26 recibiendo subsidios de alquiler otorgados por el Ministerio de Desarrollo Social de la CABA.

Como desarrollé previamente, estas exclusiones del proceso pueden comprenderse como *desalojos encubiertos* en tanto no implicaron escenas de violencia física aunque sí social, simbólica y psíquica, y las familias quedaron sumergidas en una situación de emergencia habitacional, que no fue resuelta por las pequeñas sumas de subsidio otorgadas. En referencia a la adjudicación de subsidios de alquiler<sup>35</sup> en el marco de operativos de desalojo, Rodríguez (2013) plantea: “Este accionar estatal sólo tiene un alcance paliativo, asistencial, de corto plazo que en muchos casos llega a agudizar aún más la situación de los afectados. Los montos otorgados no garantizan el acceso a una vivienda en el mercado inmobiliario formal, situación que obliga a muchas personas a recurrir nuevamente a modalidades informales de ocupación.” (p. 73)

Después de la primera etapa de relocalización, sin embargo, el posicionamiento institucional fue mutando hacia una mayor apertura a incorporar grupos familiares no censados. Si bien no están explicitadas las causas de esta modificación en las condiciones de relocalización, es posible enumerar algunos aspectos significativos que probablemente la explican: por un lado, después de la primera etapa de relocalización, la Defensoría General de Morón en conjunto con la Defensoría General de la Nación impusieron amparos en

---

<sup>35</sup> Adjudicados en el marco del Programa de Atención para Familias en Situación de Calle. En el año 2015, los subsidios otorgados en la Villa 26 fueron de entre 6 y 12 cuotas de \$1800.

protección de los menores que habían sido expulsados del barrio con subsidios de alquiler, lo que elevó el nivel de litigio llevándolo a una órbita judicial; por otro lado, desde el equipo territorial de la UPE del IVC, en el marco de un convenio con el Área de Estudios urbanos del Instituto Gino Germani de la UBA, se formuló un Protocolo de relocalizaciones que fue aprobado por el Directorio del IVC en diciembre del 2015 y allí también se establecía que ningún grupo familiar podría quedar sin solución habitacional garantizada aún en caso de no cumplir con la normativa de adjudicaciones; por otro lado, a partir del 2017, desde el IVC se propuso la adjudicación de créditos para la compra de viviendas y ésta resultó una opción alternativa que se ofrecería a las familias que no habían sido censadas.

Sin embargo, más allá de los avances de la normativa en las siguientes dos etapas de relocalización que permitieron ofrecer alternativas habitacionales a aquellas familias que habían sido excluidas por el registro censal, igualmente, quedó instalado en la memoria de todos los actores involucrados, las debilidades de un proceso de adjudicación de viviendas basado en un listado de familias que había sido construido y sostenido en el tiempo de un modo cuestionable.

En este marco, habiendo analizado las debilidades del relevamiento censal como instrumento para delimitar la población afectada a un proceso de relocalización, en el próximo apartado profundizaré sobre la segunda condición planteada en la normativa de adjudicación de viviendas, que establecía la obligatoriedad de *permanecer* en el barrio sosteniendo la misma conformación de los grupos familiares relevada en el censo.

#### **4.3.2. Los que no permanecieron**

El caso de familias censadas que abandonan el barrio y vuelven al enterarse de procesos de adjudicación de viviendas, suele existir en la mayoría de los casos de relocalización o reurbanización de villas y asentamientos (Cravino y González Carvajal, 2012: 163) y sobre todo en los casos en los que las mudanzas se concretan varios años después de realizado el censo.

En la Villa 26 el retorno de estas familias generó conflictos no sólo con el IVC sino también con otras familias habitantes del barrio. Aquellos que sí habían permanecido en el barrio atribuían a un criterio *justo* que las viviendas –siempre escasas– disponibles, se priorizaran para las familias que habían permanecido en el barrio. De este modo, enfrentadas a la obligación de relocalizarse y ante el conocimiento de la escasez de viviendas, los/as habitantes fueron arrastrados a un “juego de la silla” (Ferme, 2013) en el que se profundizaron las disputas *para no quedar afuera*. En el marco de estas disputas, la permanencia en el barrio se instaló como un criterio nativo de *merecimiento* de una vivienda. Así, en las entrevistas realizadas, la principal imputación de injusticia atribuida a las adjudicaciones de viviendas fue aquella relacionada con familias que se habían ido durante algunos años o que los/as vecinos/as entendían que ya no vivían en el barrio.

En tensión con estas perspectivas, es relevante la mirada de Irene, madre de Dilma. Dilma había sido excluida del primer listado de familias a mudarse a Luzuriaga porque a partir de la información relevada por el equipo de campo en 2013, desde el IVC se definió que ella no estaba habitando de modo permanente en el barrio. Sobre esta exclusión del listado, Irene expresó:

*El dolor que me da que me digan que no vivía en el barrio, cuando yo me mudé a la Villa justamente por ella, para que pudiera ir al colegio de Barracas que nos parecía excelente, y ¿me vienen a decir que ella no vivía en el barrio? Nos construimos la casa... toda la vida... es SU casa... ¿Sabés los esfuerzos que hicimos para construir esa casa?*

En este caso, la injusticia asignada a la exclusión de su hija del listado de familias a mudarse a Luzuriaga se relacionó con el hecho de que justamente la vivienda que se iba a demoler había sido construida en función de la educación de Dilma y fue allí donde Dilma había crecido. La vivienda era *la casa de Dilma*, profundamente ligada a ella, más allá del hecho circunstancial de que en los meses previos a la primera etapa de relocalización ella hubiera estado residiendo afuera del barrio. Esto no la eximía –según lo que entendía Irene– de su derecho a estar incluida en la relocalización de la Villa 26. En este caso, entonces, se refleja cómo el requerimiento de permanencia en el barrio significaba profundas injusticias para familias que verían demolidas sus viviendas sin lograr una contraprestación que saldara el daño de la pérdida. Con esto, sólo se atendía a la residencia en el espacio de cada vivienda, descartando toda relación que trascendiera esa ocupación física, y por ende desconociendo el involucramiento de la población con el hábitat que ellos mismos habían producido. Pareciera como si se tratara de temporalidades diferentes y contrapuestas: una trazada por los tiempos de una política pública y otra por la lógica del habitar.

Sin embargo, ante las demandas de las familias que no consideraban justa la obligación de haber permanecido durante años esperando en las viviendas, el funcionario a cargo de la UPE del IVC se apoyó sobre la justificación ambiental para definir que sólo aquellos *que sufrían* la contaminación, debían ser adjudicatarios:

*Si ya se fue del barrio, no está sufriendo la contaminación, se arregló de otra manera, ¿por qué le tengo que dar un departamento? Que lo ocupe otra familia que está en el barrio.*

Ante esta argumentación, surgen casos como el de Delfina, que es un claro ejemplo de cómo las familias fueron empujadas a ajustar su vida cotidiana para adaptarla a la normativa con la que tenían que cumplir de modo de obtener el bien preciado de la vivienda:

*D: yo no me quería ir de la Villa. Porque se decía que no, que no me podía ir. Si me iba por mi propia cuenta, perdía la posibilidad de tener la adjudicación de la vivienda.*

*E: ¿Y qué tenías que hacer para que te dieran la vivienda?*

*D: Yo tenía que quedarme a vivir ahí, en ese lugar, bueno pero contemplando la parte de que si yo iba a avisar en el Juzgado por qué motivo yo me retiraba de ese lugar, y ahí fue cuando yo hablé con ustedes, por medio de un subsidio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad, un 690 para poder alquilar. Y ahí me vine a alquilar acá.*

En este caso, Delfina logró que se la adjudicara un subsidio de alquiler para poder alquilar una habitación fuera de la villa hasta que se le entregara la vivienda. Resultaba necesario avisar al Juzgado, a la Defensoría o al IVC (según lo que se entendiera para cada caso) de modo de lograr excepciones a la normativa. Sin embargo, las razones de esta exigencia, resultaban poco claras:

*I: ¿Sabés por qué tenías que avisar?*

*D: Y porque los chicos del IVC lo plantearon una vez en la reunión. Que teníamos que permanecer ahí, pero...*

*I: ¿Y vos qué opinión tenías de esto de que tenías que permanecer en la Villa? ¿Por qué te parece que te pedían eso?*

*D: No, no, no explicaron. Lo que sí sé es que ellos mismos, los chicos del IVC me pidieron. Les llevé una constancia que yo dejaba el lugar porque yo no tenía lugar para estar y forzosamente tenía que alquilar por medio del Gobierno de la Ciudad que daba una ayuda. Mismo Desarrollo Social me ayudaba para que yo pudiera acceder al alquiler, estar en un alquiler, porque de lo contrario yo no iba a poder alquilar.*

De este modo, se presentaban controversias en las exigencias propias del IVC: por un lado, como ya mencioné, los funcionarios buscaban sostener que las familias que no vivían en el barrio al momento de la mudanza no serían adjudicatarias porque ya no sufrían la contaminación del Riachuelo. Es decir, se pretendía concentrar las razones de la adjudicación de una vivienda sobre términos estrictamente relacionados con el padecimiento ambiental. Sin embargo, por otro lado, desde el IVC se exigía que las familias que debían irse de la zona afectada al menos transitoriamente por *razones de fuerza mayor*, lo dejaran debidamente asentado y de este modo no perderían su derecho a una vivienda nueva. En esta segunda línea, entonces, las razones de adjudicación de una vivienda estaban sustentadas en una evaluación moral que contraponía *aquel que se fue porque quiso*, de *aquél que se fue por razones de fuerza mayor*.

En este punto, resulta pertinente el análisis de Auyero (2013) sobre la espera para la obtención de beneficios en el marco de programas sociales, como un dispositivo de dominación política sobre los pobres urbanos. La obligación de *quedarse esperando, de aguantar*, como analiza Auyero, se inserta en el marco de la naturaleza productiva del poder y responde a una estrategia de dominación exitosa mediante la cual se moldea sujetos que saben que deben obedecer a requisitos arbitrarios impartidos por agentes estatales de modo de obtener cierto tipo de asistencia. Así, el autor establece que el Estado, lejos de constituirse solamente como un aparato burocrático, es a su vez un poderoso lugar de producción cultural y simbólica en su interacción cotidiana con los sectores urbanos pobres (p. 20). Desde esta perspectiva, puede entenderse cómo el IVC privilegió la inclusión de familias que se subordinaban a la normativa impuesta, volviéndose mercedoras, en tanto se entendía que estas familias habían aceptado con obediencia someterse al ejercicio de

poder: quien *quería* quedarse en el barrio hasta tanto se diera la relocalización —es decir, era obediente—, pero no podía hacerlo por razones que excedían a su voluntad, justificaba su merecimiento y continuaba dentro de los listados de adjudicatarios. Las otras familias, en cambio, eran rechazadas por *no haber cumplido*. Se evidenciaba así que las familias que se habían ido del barrio eran excluidas de las adjudicaciones de viviendas nuevas no porque no se consideraran en riesgo ambiental, sino porque no habían obedecido a los requisitos definidos por el IVC.

Para profundizar en la perspectiva de los funcionarios del IVC también resulta esclarecedor el análisis de Olejarczyk (2015) quien se refiere a la mirada desde la que se construyen las normativas con las que el Estado aborda los territorios en cada proceso de relocalización y plantea que la solicitud expresa de permanecer en el barrio hasta el momento de mudanza, se basa en una perspectiva acerca de un otro entendido como sin historia, un otro estático: “es toda una ‘cosmología’ acerca del otro que lo presenta como privado de historia, inmóvil” (p. 90), una suerte de negación ontológica de ese otro o, como advierte Carman (2017), una supresión de la humanidad.

De este modo, los conflictos que se suscitaron en la Villa 26 a partir de las dificultades de ajustar la normativa del IVC con la realidad de las familias involucradas en el proceso fueron significativos en tanto expresaron cómo el Estado comprendía a la población, cómo se construye un “otro” y cómo la planificación del programa apuntaba a “detener” los lugares (Massey, 2008) y su propia realidad dinámica, en permanente cambio.

Finalmente, en el próximo apartado me centraré en los modos en que se buscó resolver la adjudicación de viviendas para aquellas familias que sí estaban censadas y habían permanecido en el barrio pero que presentaban cambios en su conformación familiar. Me

enfocaré en los casos en que algunos de los integrantes habían conformado su propio grupo familiar, independiente del grupo originalmente censado. Estos nuevos grupos familiares eran denominados por los actores involucrados en el proceso, como *desgloses* de los grupos censados.

#### **4.3.3. Los que no se congelaron**

En relación con las familias que se quedaron en el barrio entre el censo y las sucesivas etapas de mudanza, en algunos casos se acentuaron las condiciones de hacinamiento en tanto, con el paso del tiempo y el crecimiento vegetativo, se fueron sumando integrantes en sus respectivas viviendas. En este sentido, Delfina planteó:

*Se acuerda que yo le dije que ahí vivía mucha familia, muy mucha; ya eran demasiados, ya no podíamos más. El baño era uno sólo. Y ellos, la familia eran, estaba la Natalia, el marido, estaba Luis y estaban las otras chicas en la otra habitación, estaba mi hija con el marido, todos y éramos bastantes. Casi 5 familias juntas.*

En la misma línea, en el documental *La 26. Historia(s) de una relocalización (2017)*, Mariano describió cómo se fue acentuando el hacinamiento durante los años previos a la mudanza:

*En realidad era todo una pieza grande hasta que mi hija ya tuvo los dos bebés así que le tuve que dejar una pieza, tuve que cerrar la puerta ahí en la mitad y me quedé con una pieza para nosotros 5 ahí adentro.*

Paradójicamente, como desarrollé en el apartado anterior, aunque se dé un agravamiento de la situación habitacional de las familias, el requisito de permanencia en el barrio suele exigirse en la mayoría de casos de relocalizaciones. En este marco, Bartolomé (1985) reconoce cómo la sola posibilidad de una mudanza introduce un factor exógeno que impacta sobre el funcionamiento de aspectos básicos de los sistemas de subsistencia de las

familias afectadas. Así, el autor plantea: “la posibilidad del traslado a otro sitio y los requisitos que el programa de relocalizaciones impone para poder acceder a sus beneficios –permanencia en el lugar, mantenimiento de la unidad doméstica original, etc–, traba la movilidad espacial estratégica y restringe la posibilidad de introducir cambios en la composición y estructura del grupo doméstico” (p. 110).

En el caso de la Villa 26, a las dificultades generadas por la obligación de sostener el lugar de residencia, se agregaba la exigencia de mantener los grupos familiares con la misma conformación que la relevada durante el censo. Sin embargo, en la primera etapa de relocalización, alrededor de 15 familias presentaban lo que en el marco del proceso los actores llamaron *desgloses*, es decir la conformación de nuevos núcleos en tanto quienes habían sido censados como *hijos/as* pasaron a formar sus propias familias. Frente a esta situación las autoridades del IVC no quisieron reconocer formalmente *los desgloses* ya que entendían que, si esto se tomaba como antecedente para el resto de las familias de la Villa 26 y para programas de relocalización de otros barrios, esto implicaría la posibilidad de una reproducción de la cantidad de viviendas a adjudicar.

En este marco, los integrantes del equipo territorial del IVC reutilizaron las nociones desarrolladas en el proceso de modo de sortear esta negativa de los funcionarios a reconocer los nuevos grupos familiares como adjudicatarios de viviendas independientes. En tanto las tipologías de la mayoría de las viviendas era pequeña en relación con la conformación de los grupos familiares, justificaron que, por la cantidad total de integrantes, y de modo de evitar situaciones de hacinamiento, se hacía necesario adjudicar más de una vivienda a estas familias que no entraban siquiera en los departamentos más espaciosos.

Sin embargo, si bien esta decisión del equipo territorial permitió concretar en la práctica el reconocimiento del crecimiento vegetativo de los grupos familiares, en el nivel judicial y formal de la relocalización, no se logró dejar por sentado el derecho de estas “nuevas” familias a acceder a su propia vivienda. En ningún documento añadido al expediente de la Causa y ni siquiera en audiencias en el Juzgado ni en instancias formales relacionadas con la misma, se hizo explícito el compromiso por atender a la necesidad de vivienda de los nuevos núcleos familiares.

Al respecto, Oszlak y O'Donnell (1981: 12) explican cómo la negación de la problematización de un asunto es una forma de ejercer el poder con el fin de impedir su problematización social o su surgimiento como cuestión. En esta intención de no dejar constancia formal de la existencia de *desgloses*, se refleja el objetivo de evitar la problematización sobre el desfase entre la cantidad de viviendas construidas y el crecimiento de la población.

Por otro lado, resulta interesante analizar el rol de uno de los organismos defensores actuantes en el proceso, frente a la resolución de los conflictos por los *desgloses*: si bien solicitó formalmente al IVC que se reconocieran algunos de estos casos, la intervención fue acotada sólo a aquellas familias que se presentaron en esa Defensoría para solicitar su representación letrada. Para comprender por qué la defensa se circunscribió a sólo algunos casos puntuales, podemos acudir al planteo de Oszlak y O'Donnell (1981): “Cada práctica, cada toma de posición, refleja una determinada estrategia de acción cuyas premisas dependen, por lo general, del volumen de recursos y apoyos que el actor pueda movilizar y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión.” (p. 16). Así, desde este organismo, habiendo reconocido que no contaría con el

apoyo del Juzgado a la hora de generalizar obligaciones nuevas al IVC frente a los casos de *desgloses*, tendió a circunscribir su campo de acción a la resolución del caso a caso. Con el paso del tiempo, cuando en “la arena” de disputas (Oszlak y O’Donnell, 1981) se modificaron las condiciones de posibilidad en tanto se dio cierta apertura a incorporar excepciones a la normativa por parte del IVC, este organismo defensor tuvo la oportunidad de plantear nuevas demandas. De este modo, en la segunda etapa de relocalización de la Villa 26, se implementaría una fuerte estrategia judicial para obligar al IVC a reconocer los *desgloses* como familias independientes con derecho a una vivienda propia. Con esto, el organismo defensor tuvo un rol central a la hora de achicar la brecha existente entre la normativa institucional y la realidad de las familias afectadas.

Finalmente, habiendo repasado algunas de las situaciones de familias cuya situación no estaba contemplada en la normativa de adjudicación de viviendas del IVC, es posible comprender la distancia que existió entre la planificación del programa de relocalización y las dinámicas y prácticas propias de la población involucrada. Más aún, esta falta de adecuación no sólo se dio en torno a la definición de cuáles serían las familias adjudicatarias de una vivienda si no que se extendería a su vez, a la definición de qué vivienda particular se adjudicaría a cada uno de los grupos familiares que sí cumplían con la normativa. En el próximo apartado me adentraré sobre este punto.

#### **4.4. Las disputas por la vivienda**

En modo paralelo a la exclusión de algunas familias, se desarrolló el proceso de definición en torno a qué vivienda particular le correspondería a cada una de las familias que sí cumplía con la normativa del IVC. Esta adjudicación también estuvo atravesada por factores que generaban desigualdades en las condiciones en que cada familia se mudaría.

En primer lugar, desde el IVC se ofrecía la mudanza a tres conjuntos habitacionales que generaban distintos niveles de aceptación y rechazo: San Antonio era el conjunto habitacional mejor valorado por sus condiciones edilicias ya que estaba construido a partir de la estructura de lo que había sido una gran fábrica, lo que le otorgaba un diseño especial, alejado de las típicas fachadas homogéneas de vivienda social. Además, quedaba a unas pocas cuadras del barrio, por lo cual las familias llevaban años siguiendo los avances de la obra, pasando por su puerta, casi cotidianamente. Luzuriga también estaba situado en Barracas, pero no en el entorno inmediato de la Villa, y además no tenía el encanto arquitectónico de San Antonio. Igualmente, en ambos casos, los conjuntos se erigían en predios seleccionados por el IVC con el acuerdo del grupo de vecinos/as que había luchado por la relocalización. En cambio, existía un tercer predio en Barracas que había sido reservado para el barrio, pero repentinamente el Gobierno de la CABA había definido destinarlo a la construcción de un edificio de la policía local, y en su lugar se propuso otro predio en el barrio de Parque Avellaneda. Así, si bien en Mesas de Trabajo las familias del barrio habían planteado su desacuerdo frente a este intercambio de predios, el Gobierno terminó por definir a Lacarra como el tercer destino para la relocalización. Esta decisión generó una resistencia fuerte por parte de las familias ya que mudarse allí implicaba la ruptura de todas las redes sociales y de contención construidas en la Villa 26. Las familias que se relocalizaran allí se verían obligadas a cambiar de escuelas, efectores de salud, transporte utilizado para trasladarse a sus lugares de trabajo, centros de recreación, clubes e incluso comedores. Incluso, si bien no fue expresado como un argumento explícito, la localización de Lacarra suponía una disminución del valor del suelo con respecto a Barracas. Por esta razón, Lacarra se había constituido como el destino con mayor nivel de

rechazo y al momento de comenzar a definir los listados de familias adjudicatarias de viviendas, la mayoría de los/as vecinos/as manifestaba negarse a ser relocalizados/as allí.

En segundo lugar, una dimensión que agregaba complejidad al proceso de adjudicaciones era el desacople entre los distintos cronogramas de obra. En 2013, cuando comenzó el proceso de definición de adjudicaciones se proyectaba que primero se entregarían las viviendas de Luzuriaga, y los cronogramas de obra de San Antonio y Lacarra presentaban importantes retrasos, con lo cual su fecha de finalización era incierta. En este marco, en varias Mesas de Trabajo los/as vecinos/as plantearon la exigencia de que el barrio se relocalizara por completo en una misma etapa, y para eso, contaron con el apoyo de Alejo , un abogado que acompañó a Sandra, la referente del grupo de vecinos/as que se había organizado para exigir la relocalización. Sin embargo, el IVC se amparaba en la necesidad de cumplir con la orden judicial de liberar el Camino de Sirga para sostener que entregarían las primeras viviendas que estuvieran listas, sin generar modificaciones en las curvas de inversión, de modo de lograr emparejar los avances de obra. Asimismo, el IVC apelaba al argumento de que no había motivos genuinos de retener a cierto grupo de familias expuesto a la contaminación ambiental pudiendo entregar casi la mitad de las viviendas.

En tercer lugar, las tipologías de las viviendas no respondían a la conformación de los grupos familiares, en tanto en el diseño de los conjuntos habitacionales se había priorizado la construcción de numerosos departamentos, aunque sus tamaños fueran inadecuados<sup>36</sup>. De este modo, el conjunto habitacional Luzuriaga, constituido por 125 departamentos, contaba con 5 mono ambientes, 64 departamentos de tan sólo 2 ambientes, 48 departamentos de 3

---

<sup>36</sup> Esta priorización de la cantidad por sobre el tamaño de los departamentos a construir se debía a la necesidad de alcanzar un número de viviendas correspondiente a la cantidad de familias censadas en 2011, sin que se evaluara si estas viviendas contaban con el espacio suficiente en relación con la conformación de cada grupo familiar.

ambientes y solamente 8 departamentos de 4 ambientes. En cambio, San Antonio tenía mayor variedad de tamaños de los departamentos y a su vez Lacarra, tenía los departamentos más espaciosos con hasta 5 habitaciones. Por esta razón, gran parte de las familias que deseaban relocarse a Luzuriaga por su localización y porque era el primer conjunto habitacional a entregarse, no podían hacerlo en tanto el tamaño de los departamentos era apto solamente para familias con pocos integrantes.

De este modo, a la escasez de viviendas se sumaban las variables de distintas localizaciones, los tiempos desiguales relacionados con la espera en el barrio hasta la mudanza y la existencia de viviendas con un tamaño inadecuado para evitar el hacinamiento de familias numerosas. Estos factores, que generaban una importante desigualdad en la calidad de las opciones de relocalización, agudizaron la complejidad en el proceso de adjudicaciones.

En este escenario, el equipo territorial propuso instancias colectivas a fin de acordar los criterios que se tendrían en cuenta para definir qué vivienda le correspondería a cada familia. A continuación, me adentraré sobre el modo en que se desarrolló ese proceso.

#### **4.4.1. Qué vivienda le corresponde a cada familia: criterios en tensión**

En el marco de las instancias colectivas convocadas en el barrio, el equipo territorial del IVC presentó cuáles eran los criterios de adjudicación que debía atender para dar lugar a ciertos encuadres normativos y a las expectativas de los distintos actores involucrados en el programa de relocalización. La propuesta presentada en las asambleas consistió en explicitar esos puntos ya pre definidos para, en cierto marco de posibilidades, integrar las expectativas de la población involucrada.

Los criterios pre definidos respondían a las exigencias surgidas en el marco de la Causa Judicial y a ciertas normativas establecidas desde el IVC. Al ahondar en otras experiencias como el caso de la Villa 1-11-14 del Bajo Flores analizado por Jauri (2011), es posible constatar que el general de los lineamientos se asemejó a los propios supuestos y prioridades de otros programas habitacionales desarrollados por el IVC en villas de la CABA. En este sentido, se estableció un sistema de requisitos que deberían cumplir las familias para acceder a los distintos tipos de vivienda ofrecida en los tres conjuntos habitacionales, que –como desarrollé previamente– implicaban localizaciones, materialidades y temporalidades diversas.

Los criterios definidos a priori en el marco de las relocalizaciones de habitantes del Camino de Sirga se pueden resumir en dos. Por un lado, el criterio de espacialidad: en el marco de entregas de viviendas en distintas etapas, no podrían demolerse las viviendas de la Villa de manera *esponjada*, es decir, de modo salpicado, permitiendo que quedaran lotes libres entre viviendas que permanecieran en pie. Para cada etapa de mudanza se requería que la demolición afectara a bloques de varias viviendas, de modo tal de liberar amplias zonas permitiendo así el avance de la parquización del Camino de Sirga. Este criterio planteado por los funcionarios del IVC con apoyo del Juzgado a cargo de la ejecución de la Causa, respondía a la prioridad política a la que ya hice referencia, concentrada en la necesidad de liberar las orillas del Riachuelo de modo de construir un camino ribereño. Por otro lado, el criterio de hacinamiento: no podrían mudarse familias numerosas a departamentos pequeños, debiéndose respetar siempre un máximo de dos integrantes por habitación para evitar situaciones de hacinamiento.

A su vez, los/as vecinos/as que habían participado de las instancias de Mesas de Trabajo desde sus inicios, habían requerido que aquellas familias que presentaran mayor antigüedad en el barrio tuvieran prioridad para decidir a qué conjunto habitacional relocarse. Y en este punto, las asambleas realizadas para trabajar la adjudicación de las viviendas permitieron integrar las expectativas de la población, que posicionaban la antigüedad en el barrio como un factor central al momento de definir qué vivienda se adjudicaría a cada familia.

Tal fuerza tenía el criterio de antigüedad entre la población del barrio que, por ejemplo, durante una entrevista, en referencia a las familias que no habían sido censadas en el 2011 y a las que se les otorgaron subsidios de alquiler para que abandonaran sus viviendas, le pregunté a una vecina qué opinión le merecía esta operatoria, y ella acudió a la antigüedad para evaluar la justicia o injusticia de los desalojos:

*E: Qué opinión tenés de que les entregaran un subsidio y no una vivienda?*

*C: la verdad no sé si estaba bien o no porque no sé esa gente hace cuánto tiempo vivía ahí. Había gente que hace poquito habían llegado.*

En esta respuesta entonces, se posiciona como elemento central la antigüedad al momento de evaluar el “merecimiento” de una solución habitacional. Al respecto, Moreno (2010) retoma la representación del tiempo que aparece en la literatura antropológica como una variable central de legitimidad de ciertas demandas ante el Estado (p. 7). Incluso, en el proceso de relocalización de un barrio que la autora analiza, el tiempo de residencia adquirió tanta centralidad, que comenzó a ser mercantilizado mediante el intercambio de los comprobantes del censo entre familias antiguas y aquellas nuevas que compraban una vivienda (p. 8). A su vez, Cravino y González Carvajal (2012) plantean la noción de

“merecimiento de la vivienda según antigüedad” como un criterio generalmente nativo, que ofrece legitimidad para el acceso a una vivienda. En cambio, los requerimientos de obra, como en este caso podría ser el criterio de espacialidad a tener en cuenta a la hora de la demolición, no suelen ser comprendidos como justos por los/as vecinos/as y por lo general, como mucho pueden ser aceptados. De este modo, las autoras resaltan cómo en los procesos de definición de criterios de adjudicación se ponen en juego nociones de legitimidad propias de los afectados por la relocalización, que no siempre concuerdan con los criterios técnicos que establecen los organismos responsables de las adjudicaciones (p. 163).

Por esta razón, en las asambleas destinadas a la definición del proceso de adjudicaciones, desde el equipo territorial del IVC se hizo hincapié en cómo los criterios vigentes podrían contraponerse. Un ejemplo de las tensiones entre criterios estaba dado entre el criterio de antigüedad y el criterio espacial: las preferencias de las familias más antiguas, que según el criterio de antigüedad tenían prioridad a la hora de elegir a qué conjunto habitacional mudarse, no siempre eran acordes a la disposición espacial de sus viviendas en la Villa 26. Así, en las instancias colectivas se resolvió que deberían realizarse *enroques de vivienda* en el mismo barrio, es decir, que se definiría un sector de viviendas a demoler y que todas las familias que habitaran en ese sector deberían abandonarlo, ya fuera mudándose a una vivienda en Luzuriaga u ocupando una vivienda de otra zona del barrio, que hubiera sido liberada por una familia relocalizada en Luzuriaga. De este modo, se lograría que mediante la relocalización a Luzuriaga, el IVC pudiera demoler las viviendas de la Villa 26 *en bloque*.

Otro ejemplo de tensión entre criterios se daba en relación con que el conjunto habitacional menos apreciado era el de Lacarra al que indefectiblemente irían las familias más nuevas en el barrio, ya que se había definido el criterio de antigüedad por el cual las familias más antiguas tendrían prioridad para elegir a dónde relocalizarse. Sin embargo, en este punto también entraban en contradicción el criterio de antigüedad con el de hacinamiento ya que, por ejemplo, familias antiguas en el barrio eran de las más numerosas y solamente en Lacarra había departamentos con el tamaño acorde a esa cantidad de integrantes.

Estas tensiones no parecían traer mayores inconvenientes en los espacios colectivos, en los que se firmaron acuerdos que establecían que se adecuarían las adjudicaciones a los criterios enumerados. Sin embargo, en el primer ejercicio para comenzar el armado de listados concretos a partir de los acuerdos generales, comenzaron las disconformidades sobre todo por parte de las familias que se consideraban perjudicadas.

Un punto cúlmine de este proceso se dio en abril de 2014 cuando se realizaron dos asambleas de presentación de listados provisorios de adjudicatarios según cada conjunto habitacional de destino. Estas instancias permitieron a la comunidad manifestar sus dudas, reclamos, e intereses y allí se reveló que el paso de la definición de un criterio general a cómo su aplicación afectaría a la situación de cada familia, se había convertido en un movimiento crítico. Al respecto, acudo a una conversación mantenida con representantes de un organismo defensor:

*M.: A la defensoría por ahí llegaban los casos de “yo vivo hace un montón en el barrio”, que por ahí era un montón, eran 10 años pero por ahí había otro que hacía 30, o sea, ya le ganaba en antigüedad*

*M.: En realidad me parece que ese criterio si bien fue generado ahí, lo que terminó haciendo es detonar la organización de los/as vecinos/as; fue un criterio que los terminó implosionando. Pero también porque en un momento se acordó y estaban todos de acuerdo, los nuevos también estaban de acuerdo con ese criterio pero*

*después en la práctica... yo creo que tampoco creían... lo veían como lejano y tampoco creían que Lacarra quedara tan lejos, quedara tan incómodo, o sea que el perjuicio era mucho más grande de lo que se imaginaron me parece los nuevos.*

A modo de confirmación de este planteo, Marcos relató su acuerdo inicial con los criterios establecidos y su posterior sorpresa al enterarse cómo éstos afectarían a la situación de su grupo familiar:

*Mirá en ese momento como ya se había hablado que los más antiguos teníamos una prioridad de elección, todavía no se había dicho que el complejo Lacarra iba a ser el tercer lugar, teníamos una prioridad, estábamos tranquilos como que íbamos a poder elegir por un tema de antigüedad que estábamos cómodos con el tema de los años de antigüedad, no solo por los 18 que estaba con mi señora sino que el padre vivía ahí, la antigüedad era mucha, no teníamos problema con eso; después surgió el tema de la cantidad de personas que somos, ahí sí surgió el problema, solo se podía con el predio este de Lacarra que tenía los departamentos con 5 ambientes.*

En este sentido, si bien se habían generado los mecanismos formales de decisión colectiva, el desarrollo del proceso terminó por demostrar que los acuerdos alcanzados en esas instancias no contaban con la total información por parte de cada familia involucrada, y se habían tomado decisiones sin conocer sus efectos reales sobre cada situación particular.

Por esta razón, más allá de los intentos del equipo territorial por colectivizar las decisiones y profundizar la participación, las instancias de definición implementadas estuvieron lejos de lograr el objetivo propuesto. Por el contrario, las tensiones entre criterios técnicos establecidos por el IVC y criterios nativos no se resolvieron armónicamente.

En este marco, a lo largo del proceso, los criterios definidos serían reutilizados estratégicamente por los distintos actores en el desarrollo de las disputas por las adjudicaciones. Así, por ejemplo, desde los organismos defensores se plantearía que ciertas familias debían relocalizarse en los conjuntos más cercanos por requerir de las redes de

contención social ya tejidas en el barrio de origen, sin importar cuál fuera su antigüedad en el barrio. También familias antiguas, pero muy numerosas que no estaban dispuestas a relocalizarse en el conjunto más lejano y con departamentos más amplios, exigirían la adjudicación de dos departamentos en los conjuntos cercanos al barrio. En la misma línea, desde el IVC se establecería, por ejemplo, que ciertas familias deberían quedarse en el barrio esperando a la segunda etapa de relocalización en tanto sus viviendas no podrían ser demolidas de modo aislado, desconociendo así su antigüedad y su deseo de relocalizarse en una primera etapa.

En este escenario, cada familia disconforme con la adjudicación que se había definido para su caso, también buscaría sortear los criterios vigentes para lograr una solución habitacional que se ajustara a sus expectativas y necesidades. De este modo, tomaron vigencia ciertas nociones relacionadas con el merecimiento del “ciudadano deseable” y con el padecimiento. En el próximo apartado desarrollaré en profundidad cómo estas nociones cobraron énfasis en el marco de las relaciones personalizadas entre las familias afectadas a mudanza y los/as trabajadores/as territoriales, y pasaron a constituirse como centrales para la resolución de la tensión de los criterios de adjudicación de viviendas.

#### **4.5. Los repertorios del pedir**

Como desarrollé anteriormente, el proceso de relocalización partió de una serie de condiciones institucionales que no atendían a la realidad habitacional, a las necesidades ni a las expectativas de gran parte de las familias involucradas. Con estos puntos de partida y con la escasa predisposición de las autoridades del IVC a modificarlos, el desfase entre la planificación institucional y las expectativas de la población generó múltiples conflictos. Si bien los/as trabajadores/as territoriales buscaron incidir en estas condiciones sobre todo al

profundizar los niveles de información y participación en algunas de las decisiones relativas al proceso –por ejemplo, incluyendo el criterio de antigüedad en la adjudicación de las viviendas–, estos avances no alcanzaron para mitigar las condiciones desfavorables ya detalladas.

Por otro parte, resulta relevante resaltar el hecho de que en la Villa 26 no existía una forma de organización comunitaria consolidada que hubiera elaborado internamente criterios consensuados sobre la implementación del programa. Más allá de la existencia de Serafina, referente del barrio, y su hijo, quienes habían construido un posicionamiento frente a los organismos del Estado y que contaban con el asesoramiento de un abogado que los acompañó a lo largo del proceso, no existía un cuerpo de delegados/as ni un grupo de referentes legitimados/as por sus vecinos/as. En este contexto, a diferencia del proceso de relocalización analizado por Moreno (2010), en este caso no existió ninguna instancia de decisión intermedia que permitiera canalizar las disputas en espacios de encuentro entre trabajadores/as del IVC, de organismos defensores y referentes comunitarios legitimados por sus vecinos.

En este marco, las adjudicaciones se trabajaron directamente en instancias de asamblea con todos los/as habitantes del barrio y luego en abordajes individuales.

Sobre este punto, representantes de un organismo defensor sostuvieron:

*Me parece que en la 26 lo que se notó más... en otros barrios donde hay un nivel de organización mucho más homogéneo, es que las disputas internas, se siguen resolviendo hacia adentro de la propia organización del barrio. Yo creo que en la villa 26 lo que se daba era que esa organización no era homogénea y que los conflictos, ellos pedían de alguna forma, la intervención de instituciones ajenas al barrio, para que resuelven esos propios conflictos que tenían entre ellos y creo que eso es como una diferencia y que eso en realidad a los/as vecinos/as/as los posiciona... o sea, les saca poder de decisión, claramente porque lo que hacen es*

*colocar el poder de decisión en otras instituciones que fuimos interviniendo, en otros espacios; me parece que esa es como la diferencia.*

Con estas variables en juego, si bien se realizaban asambleas comunitarias, el posicionamiento de las distintas perspectivas se dificultaba en esos espacios. Marcelo, durante la entrevista, aludió a las limitaciones encontradas para generar un ámbito propicio de diálogo:

*Ahí nos conocíamos todos, sabíamos quién vive y quién no, quién llegó antes que otro, pero no lo podías decir así, porque termina la reunión, ustedes se van, y volvemos a quedar nosotros.*

En este marco, es posible sostener que las limitaciones no eran del dispositivo en sí, en tanto las asambleas como dispositivo apuestan a una democratización de las decisiones desde una perspectiva comunitaria, sino que las posibilidades de gestión territorial encontraron limitaciones en las condiciones materiales del propio programa.

Por esta razón, aquellas familias que no lograban resolver su situación habitacional mediante el esquema de adjudicaciones de viviendas vigente apelaban en reiteradas ocasiones a la sensibilidad de los representantes estatales de modo de acceder a soluciones adecuadas a sus expectativas. De este modo, se fueron instalando una serie de repertorios “correctos para el pedir” (Pantaleón, 2004) que se basaron sobre todo en la apelación a criterios de merecimiento, y en la narración sobre el sufrimiento de los cuerpos. Estos elementos se constituyeron como recursos centrales en un doble proceso definido por la subjetivación y la sumisión ante los/as trabajadores/as territoriales (Fassin, 2003; Moreno, 2010: 12)

En relación con el concepto de “merecimiento”, Olejarczyk (2015) subraya cómo este concepto es destacado por Oszlak (1991) por el uso que le dio la dictadura durante la intendencia de Cacciatore para justificar la expulsión de los sectores populares de la CABA, y pasó a ser cristalizado en las políticas habitacionales en el marco de una construcción moral que establece cierto perfil de habitante deseado para la ciudad. Ese perfil debe responder a conductas y cualidades que lo hacen “merecedor” de ocupar el espacio urbano. Así, la autora plantea: “Este concepto del esfuerzo personal, de la capacidad económica y del merecimiento, también forman parte del repertorio acerca de las ‘formas correctas del pedir’. Sólo basta con volver sobre las numerosas cartas de demanda espontánea (...) para encontrar alusiones a la *voluntad de pagar la vivienda*, el no poder por *falta de trabajo*, el no querer que *me regalen nada*, etc”. (Olejarczyk, 2015: 106)

Por otro lado, en relación con el uso político de los cuerpos, retomando el análisis de Fassin (2003), múltiples investigaciones han identificado el desarrollo de relatos íntimos del sufrimiento que permiten, en el marco de programas de relocalización, demostrar la necesidad de una vivienda ante trabajadores/as representantes del Estado (Carman, 2017, Moreno, 2010; Olejarczyk, 2015). En esta línea, Carman (2017) afirma: “Los/as habitantes de las villas porteñas han interiorizado la arbitrariedad de las reglas del juego en sus intercambios con los agentes estatales, que suelen demandarles una apuesta excesiva –ya sea de tiempo o sumisión– para los magros resultados que obtienen. Exhaustos de trajar oficinas, reclamar derechos y ser desatendidos, ellos recurren a la escenificación de algunos padecimientos para volverse más visibles, más sufrientes que otros, obteniendo ‘un aval moral para merecer la generosidad pública’” (p. 99)

En consecuencia, como parte de las estrategias discursivas de las familias, y en plena sintonía con las versiones oficiales elaboradas para justificar la relocalización, durante el proceso de relocalización de la Villa 26, el padecimiento del cuerpo fue retomado y explicitado reiteradamente de modo de lograr la atención de representantes del Estado para que hicieran excepciones en el esquema de adjudicaciones definido. Se volvía recurrente que algunas madres o padres señalaran las ronchas en la piel de sus hijos/as, les levantaran su remera para mostrar cicatrices de operaciones e incluso algunos/as habitantes del barrio desplegaran certificados médicos y recetas de medicamentos para demostrar sus niveles de afección a la salud, debido a la contaminación del ambiente.

Desde esta perspectiva entonces, los/as vecinos/as involucrados buscaban posicionar testimonios de sus necesidades y solicitar ayuda a personas a las que les adjudicaban cierto poder de incidencia, de decisión. Esto se basaba en la concepción de que los/as trabajadores/as tenían posibilidades de modificar las decisiones relativas al proceso ya fuera al menos informando sobre un caso puntual a las autoridades, corrigiendo alguna información de los expedientes, o priorizando la problemática de una familia de modo de darle un tratamiento particularizado.

Por otro lado, cabe destacar que en las entrevistas realizadas no sólo se remarcaron las expectativas que se solían generar en torno a las respuestas y posibilidades de definición de los/as trabajadores/as, sino que también se reconocieron virtudes de *paciencia, sensibilidad, escucha*. Así, por ejemplo, Delfina relató:

*Pero ustedes igual a pesar de todo lo mismo iban, tenían paciencia, iban y hablaban con las personas. Trataban de hacerles entender y eso es lo que yo veía, siempre hablé con las chicas, les dije, yo no tendría la paciencia para hablar con la gente así.*

En la misma línea, Marcos planteaba:

*(La relación con los trabajadores del IVC) era muy buena, te escuchan que es lo principal, y siempre tratamos de llegar a un arreglo, capaz que no es 100% lo que querés pero... es un tema de tire y afloje; no conmigo, en general, yo soy flexible, soy bueno, entiendo y yo creo que así me gano lo que quiero; yo sé que la casa mía, que ven ustedes, la que me reubiqué, ustedes mismos me dijeron “Marcos es una de las mejores casas te tocó a vos porque son muchos y bueno”, pero nos llevamos bien, nunca fui de tener problemas.*

Sin embargo, en esa misma imputación de gentileza y capacidad de escucha, la empatía viene atravesada por la desigualdad en los términos de la relación. En este sentido, los/as trabajadores/as de base muestran una cara amable pero no dejan de estar desigualmente posicionados: las solicitudes de ayuda eran destinadas a personas en cuya voluntad se depositaba la potencial solución de los problemas (Perelmiter, 2016: 68). De ahí que el reconocimiento y el agradecimiento, a su vez reflejara cierta sumisión en el marco de una relación desigual entre solicitantes, “portadores de problemas” y “portadores de soluciones” (Pantaleón, 1994). Al respecto, Olejarczyk (2015) plantea: “Ésta es una relación desigual, en la cual media una certificación estatal que opera habilitando a un profesional como aquel que puede dar solución a ciertos infortunios que, quien los porta, lleva consigo a la dependencia estatal que entiende con incidencia en el tema” (p. 104). En la misma línea, Perelmiter (2016) resalta la distancia generada entre trabajadores/as del Estado y la población receptora de programas asistenciales, cuando se explicita la potestad que tienen los primeros de “nominar” y así definir la frontera entre quiénes deben recibir asistencia y quiénes no. La autora resalta esa asimetría, que se genera a pesar de los esfuerzos que puedan realizar los agentes del Estado por anularla: “El ejercicio de esa potestad instituye una asimetría política, independientemente del modo en que se la ejerza, sea ateniéndose a

reglas escritas o eludiéndolas, sea basándose en interacciones cara a cara o mediadas por dispositivos técnicos.” (p. 21).

En el caso de la Villa 26, los/as trabajadores/as territoriales efectivamente tenían la posibilidad de resolver ciertas situaciones puntuales ya que, como desarrollé previamente, cuando las condiciones institucionales no permitían su atención, del mismo modo que los/as habitantes del barrio utilizaban las nociones forjadas a lo largo del proceso para ponerlas al servicio de sus necesidades, los/as trabajadores/as de base utilizaban la táctica, las artimañas que les permitían moverse en el marco de las reglas estatales impuestas de modo de “tomar atajos y moverse astutamente, aprovechando la ocasión” (Ferraudi Curto, 2014: 184).

Un ejemplo del despliegue de ciertas tácticas se dio durante el proceso de adjudicaciones, cuando el equipo territorial, sin formalizar sus decisiones, construyó criterios ad hoc, que no estaban contemplados en la normativa del IVC. Así, por ejemplo, se dio un tratamiento particular al caso de Celina, quien había comprado una vivienda en la villa justo unos meses después de realizado el censo. Ella se había endeudado para la compra y en 2013, cuando el equipo territorial comenzó con el abordaje social, todavía seguía pagando las cuotas que debía al Banco Ciudad. Si bien por decisión de las autoridades del IVC, la mayoría de las familias no censadas se fueron del barrio con subsidios de alquiler, el equipo de campo organizó cambios internos para las familias que habían comprado sus viviendas, de modo que pudieran permanecer en la zona de la villa que no se demolería en la primera etapa de mudanza, y pudieran seguir, con el apoyo de la Defensoría, negociando con el IVC para que se les adjudicara una vivienda del mismo modo que a las familias censadas. Esta estrategia de cambio interno de viviendas para familias no censadas fue entendida por el

equipo territorial como una manera de impedir que familias que habían realizado inversiones importantes en el barrio, fueran desalojadas con un subsidio de alquiler. También, como desarrollé anteriormente, si bien el IVC no aceptaba la adjudicación de viviendas independientes a nuevos grupos familiares *desglosados* de las familias censadas, el equipo territorial acudió al criterio del hacinamiento hacinamiento –y se aprovechó de la falta de tipologías acordes– para dividir en dos viviendas a aquellas familias compuestas por hijos/as que habían formado sus propios grupos familiares. De este modo, los/as trabajadores/as tuvieron un poder concreto para atender situaciones particulares, saliéndose de los criterios preestablecidos y de las regulaciones del organismo del que formaban parte.

Por lo tanto, a lo largo del proceso y en el marco de la relación establecida entre las familias involucradas y los/as trabajadores/as territoriales, se fueron construyendo criterios que buscaban responder –al menos parcialmente– a la necesidad de abordar las singularidades presentadas. En este sentido, como indican Das y Poole (2008), la legalidad constituida en el Estado no se opone binariamente a aquella propia de los espacios locales. Al respecto, las autoras plantean: “aunque estén encerrados bajo relaciones desiguales, están engarzados el uno en el otro. Así, por una parte, la ley se contempla como un símbolo de un poder distante pero irresistible; por otra, también se percibe como algo que está a mano, algo a lo que pueden dirigirse los deseos locales” (p. 25).

Para finalizar, cabe remarcar que todo este proceso de definición de los listados de familias adjudicatarias con las tensiones suscitadas a las que hice referencia, tuvo su desarrollo más intenso a lo largo de 2014 y finalizó aproximadamente en septiembre de ese año, cuando ya estaban definidos los listados de familias a relocalizarse en cada conjunto habitacional. Una vez que este proceso concluyó, la relocalización pasó a una fase distinta, enfocada en la

espera: cada familia ya tenía conocimiento de qué vivienda se la adjudicaría y ahora sólo restaba esperar. Esa espera se convirtió en un largo y continuamente ampliado *mientras tanto* hasta que se ejecutara la mudanza. En esta línea, en el próximo apartado desarrollaré un análisis sobre cómo las familias del barrio transitaron ese *mientras tanto*.

#### 4.6. El *mientras tanto*

*Nos dejaron acá esperando.*

*(Entrevista a una vecina del barrio en 2015)*

En las entrevistas realizadas surgió reiteradamente –y siempre cargada de mucha fuerza afectiva– la significación de la espera a la mudanza y sus implicancias como una etapa central y traumática.

Durante esa espera, gran parte de aquellas familias que cumplieron con la obligación de permanecer en el barrio, sufrieron una precarización de sus condiciones de vida en tanto tendían a disminuir las inversiones en mejoras habitacionales. En este sentido, en el documental *La 26. Historia(s) de una relocalización (2017)*, un habitante del barrio, Ricardo, plantea la dificultad atravesada por familias que, ante la incertidumbre de una siempre postergada fecha de mudanza, se enfrentaban al dilema de invertir o no en sus viviendas:

*Nosotros como organización del barrio, decidimos en un momento, que no se iba a pedir más materiales a la UGIS<sup>37</sup>. ¿Por qué? Porque el período de relocalización estaba dado para un año. Entonces en un año, los daños que pueden ocurrir a tu vivienda son escasos (...) [Pero con el paso de los años] queda esta cuestión de que la casa que vos no seguiste manteniendo, que estuviste manteniendo de forma relativa, ya en algún momento se te va a caer encima.*

---

<sup>37</sup> Organismo encargado de atender emergencias en villas de la CABA.

Como planteaba Ricardo, las familias tendían a no realizar mejoras en tanto no tenían certeza de cuánto tiempo más llevarían allí. Asimismo, los efectos de la espera no se tradujeron solamente en una precarización material de las viviendas si no que se reflejaron en múltiples dimensiones de las vidas de las familias. La espera incierta llevaba, por ejemplo, a posponer definiciones de la planificación familiar en cuestiones como la búsqueda de vacantes educativas, o el ingreso de los/as hijos/as en clubes o actividades de educación no formal, en tanto la proyección de la vida familiar ya implicaba el traslado a un nuevo entorno: *¿para qué la voy a anotar acá? ¿para que se encariñe y después no pueda volver?* se preguntaba una vecina en referencia a actividades abiertas a la comunidad que se realizaban en una escuela cercana al barrio (Cuaderno de campo, 2015.) De este modo, las familias se vieron obligadas a esperar, mientras estaban expuestas a las incómodas condiciones físicas de sus viviendas y del barrio, pero además aprendieron a vivir con la incertidumbre dependiente de la arbitrariedad de los tiempos presentados por el Estado.

Ahora bien, los efectos de la espera pueden ser comprendidos como una forma de dominación del Estado sobre los sectores populares. Como expone Auyero (2013) en referencia al barrio Villa Inflamable en Avellaneda, –que está sujeto a un proceso de relocalización permanentemente postergada–, “el poder opera a través de la postergación constante y permanente de falsas expectativas. Estos elementos caracterizan el ritmo de vida colectivo en el barrio y lo convierten en un lugar de espera ansiosa e impotente” (p. 180). En este sentido, resultan ilustradoras las percepciones relevadas en 23 entrevistas abiertas que realizó el equipo territorial durante mayo de 2015 (una vez ejecutada la mudanza a Luzuriaga) para conocer la evaluación que realizaban los/as vecinos/as que

permanecían en el barrio, sobre el proceso que estaban transitando hasta mudarse a Lacarra o San Antonio. Entre las percepciones relevadas sobresale el sentimiento generalizado de impotencia ante un otro que tiene el poder de definir los tiempos del proceso de relocalización. Un otro que ya no aparece tanto, que se vuelve lejano, y del que depende exclusivamente el presente y futuro de cada familia: *el barrio no es el mismo y no sabemos cómo va a seguir siendo si no nos mudan; hay poca presencia y poca claridad; desde que su fueron los/as vecinos/as a Luzuriaga nadie está informado de nada, antes de la mudanza el equipo estaba más presente y circulaba la información; desde la mudanza a Luzuriaga no tenemos información, se dice una cosa y se hace otra. San Antonio dicen para el 2015 y ya es 2015 pero no pasa nada; aunque estamos alegres porque se dio un primer paso, el barrio quedó triste.* En este marco, le pregunté a una vecina cómo había vivido los días en los que las primeras familias se habían mudado a Luzuriaga. Su respuesta fue muy clara: *Desesperada, ansiosa. Yo también me quería ir.* A partir de estas expresiones, más de una vez entre el equipo territorial del IVC se planteaba la sensación de que *la 26 está deprimida.*

Retomando a Auyero (2013), esta sujeción de las vidas de las familias a los tiempos manejados por otros no es más que una forma de ejercicio del poder del Estado en sus mecanismos de dominación (p. 18). En este sentido, la comprensión del proceso de relocalización requiere no solamente atender a la dimensión espacial implicada en el traslado de una vivienda a otra, sino que también resulta fundamental atender a la noción de tiempos que se pusieron en juego a lo largo de toda la relocalización. En este marco, Olejarcky (2015) analiza cómo se producen y articulan las nociones de tiempo, lugares y espacio en el marco de la implementación de Programas Federales de construcción de

viviendas. En el desarrollo de estos programas, la organización del tiempo se rige en función de los avances de obra de las viviendas y así, entra en tensión con los tiempos de los otros actores implicados, sobre todo con los tiempos de las familias adjudicatarias que están obligadas a una espera en tanto no cuentan con el poder de incidir sobre los cronogramas vigentes.

En el caso de la Villa 26, en cada Mesa de Trabajo que se realizaba con una frecuencia bimensual, se informaban nuevos retrasos en los avances de obra. De este modo, la fecha de mudanza se corría permanentemente, con la simple postulación de problemas en las cadenas de pago entre la Secretaría de Vivienda de la Nación y el IVC. En este contexto, la población que todavía residía en el barrio quedaba sujeta a los arbitrarios retrasos del poder político. Además, estos retrasos alimentaban la sensación generalizada que los acuerdos con el IVC podían revocarse en cualquier momento. En esta línea, en referencia a los temores generados por la posibilidad de que se suspendiera definitivamente la mudanza, Marcos planteó:

*Después hubo un tiempo también, que después que se fueron ya no había gente de IVC y dijimos bueno, hasta acá llegamos, se fue medio barrio*

*E.: ¿qué creían?*

*M.: y pensamos que ya estamos, llegamos hasta ahí. Encima nos dimos cuenta, por un cambio de gobierno, vamos a ver cómo siguen las cosas, vamos a ver si siguen, si van a dar las casas o no, quedamos unos meses que no había novedad de nada; empezó a venir la gente de IVC nueva y bueno, ahí medio que respirás, decís bueno esto sigue.*

A su vez, para profundizar en el análisis, resulta importante destacar que esta etapa del proceso fue retomada en las entrevistas sobre todo por aquellas familias que habían

realizado *cambios internos* de vivienda, para continuar esperando en el barrio hasta la segunda etapa.

En el caso de Celina, ella había comprado una vivienda en el barrio después de realizado el censo y, como detallé anteriormente, el equipo territorial le había propuesto salir de la zona afectada a demolición para *ganar tiempo* de modo de conseguir la adjudicación de una vivienda y no ser desalojada con un subsidio de alquiler. En este sentido, tanto desde los organismos defensores, como desde el equipo territorial del IVC se consideró como una estrategia adecuada que Celina y su familia prolongaran el tiempo de permanencia en el barrio<sup>38</sup>. Sin embargo, la etapa en la que esperó su mudanza en una vivienda transitoria de la villa fue percibida como la más difícil de todo el proceso:

*Cambió un montón de cosas: en la otra casa yo estaba mejor, tenía mi baño, tenía mi cocina, tenía dos habitaciones, tenía patio, podía salir yo al patio. Acá no podía salir a ningún lado. Estaba metida en una caja. Lleno de ratas, lleno de cucarachas, lleno de humedad. No nos podíamos bañar porque el agua salía olor a podrido. La luz se nos cortaba cada dos por tres. Entre los/as vecinos/as nos cortaban la luz, nos sacaban las lamparitas.*

En la misma línea, Dilma explicó cómo vio precarizada su situación habitacional cuando cambió de vivienda para esperar la segunda etapa de relocalización:

*Yo no podía limpiar mi casa, no podía recibir visitas, no podía llamar a mis amigas por la manera que yo estaba viviendo ahí. Y todas mis amigas me preguntaban dónde vivís y yo tenía que mentir de que vivo en tal lugar pero no te puedo llevar así que fue complicado para mí (...) acá en el cambio sufrí un montón porque había muchos mosquitos y me enfermé, mi marido se enfermó, y tuve asma con esto.*

---

<sup>38</sup> Esta lectura se debió al aprendizaje de los trabajadores territoriales sobre el accionar generalizado de las agencias del Estado en las políticas de vivienda, que –como desarrollé anteriormente– suelen construir criterios en los que el tiempo de permanencia se relaciona con el “merecimiento” o no, de la incorporación a algún programa habitacional (Carman, 2017: 105).

De este modo, las familias que hicieron *cambios internos*, atravesaron una etapa que podría entenderse de doble crisis: no sólo vieron cómo se demolía su vivienda anterior y perdían – como lo definió Gustavo–, *un objeto de valor inestimable* o –como lo definió Dilma– *su casa*; además, a diferencia de las familias que se relocalizaron fuera del barrio, debieron continuar viviendo a metros de la zona demolida, careciendo de los beneficios que presentaban las viviendas nuevas, como el acceso a los servicios básicos regulares o incluso la formalización de la propiedad al acceder a su correspondiente escritura. Estas familias redoblaron la espera permaneciendo en el barrio ya *amputado*, como expresó una vecina luego de la primera etapa de mudanza (Cuaderno de campo, 2015).

Incluso Marcelo, quien había realizado un *cambio interno* a una vivienda que estaba en mejores condiciones que su vivienda original, expresó claramente cómo esta etapa transitoria había sido la más dificultosa y le había afectado anímicamente:

*Eso fue un drama, si bien la casa la que me dieron era más cómoda que la que tenía yo pero no dejaba de ser una mudanza dentro del mismo barrio. Ves que el barrio se achica, muchos vecinos que se van a una casa, y teníamos la ansiedad que nos íbamos a ir a otra casa que supuestamente iban a ser meses y fueron 2 años.*

El relato de Marcos confirma cómo, más allá de las condiciones edilicias de las viviendas ocupadas transitoriamente, los permanentes retrasos en la relocalización profundizaron las dificultades que los procesos de mudanza ya de por sí implican y la incertidumbre que atravesaba la espera se configuró como un elemento central que alimentaba el “stress multidimensional de relocalización” (Bartolomé, 1985: 111).

En este punto, resulta esclarecedor el análisis de Olejarczyk (2015) quien, recuperando a Duhau y Giglia (2008 y 2012), posiciona la diferencia entre el concepto de “residir” y el de

“habitar”. El primer concepto alude a aquel espacio en el cual se llevan a cabo funciones propias de la reproducción social como pueden ser descansar, dormir, comer y que pueden comprenderse como “servicios habitacionales”. El concepto de “habitar”, en cambio, trasciende al “residir” en tanto implica un proceso de apropiación y domesticación del espacio vivido. En el caso de la Villa 26, la transición del *mientras tanto* de aquellas familias que realizaron *cambios internos* hasta tanto se entregaron las viviendas nuevas, implicó que las familias residieran durante determinado en viviendas consideradas como transitorias y por lo tanto proyectando una próxima partida. En este sentido, Olejarczyk (2015) también retoma el trabajo de Ortiz, Vieyra y Orozco (2015) sobre las narrativas de habitantes de un conjunto de viviendas sociales en México que resulta ilustrador para analizar estos casos:

“Se puede ‘residir’ sin habitar una vivienda cuando el espacio se utiliza únicamente para desempeñar funciones de reproducción social pero siempre y cuando el individuo o el grupo signifique ese “residir” como una estancia provisional; gobernado por un imaginario de futuro próximo en el que se moverán a la vivienda definitiva en la que imagina merece estar. Si las expectativas se frustran el residir se transformará en un habitar hostil, o en su caso en un habitar resignado a las animadversiones que ve en su vivienda y su entorno” (p. 65).

Esta perspectiva permite comprender, entonces, por qué, más allá de las condiciones materiales de las viviendas ocupadas transitoriamente, en la mayoría de las entrevistas realizadas surgió la etapa del *mientras tanto* como un momento crítico y hostil del proceso de relocalización.

Por su parte, cabe destacar que la espera en el barrio tuvo un punto de transformación a partir de 2017, cuando se comenzaron a ofrecer créditos como alternativa para la mudanza de algunas familias. Por un lado, las familias que continuaban habitando en el barrio ya no

dependían de los tiempos de obra ni de la voluntad de los funcionarios del IVC. Se complejizó la espera en tanto cada familia dependía de que *le saliera la vivienda* con un crédito. El poder parecía haberse corrido de posición: ya no dependía del poder político y de la gestión de funcionarios estatales sino del mercado mismo, que se aparecía incluso más abstracto, no se mostraba ni siquiera con caras e interlocutores concretos.

Por otro lado, en tanto cada proceso de compra presentaba su propio cronograma, los tiempos de las mudanzas se atomizaron: todas las semanas podía irse una familia, dejando su vivienda libre para la demolición, en el medio de la traza de otras viviendas aún habitadas. Así, la sensación de abandono para aquellas familias que continuaban viviendo entre las ruinas de viviendas demolidas, agudizó la angustia de la espera y la volvió aún más individual: ya no se trataba de un barrio esperando una relocalización por etapas; se trataba de cada familia *esperando encontrar alguna casa para crédito* para resolver su propia situación.

Actualmente, mientras escribo este trabajo, aún quedan 14 familias habitando en un sector del barrio. Están atravesando procesos de compra de vivienda individual mediante créditos, y en el marco de una fuerte devaluación del peso argentino y con la dolarización del mercado de vivienda, les está resultando muy dificultoso conseguir viviendas con los montos de créditos que ofrece el IVC. La espera se extiende, y como sucedió en las etapas anteriores, no hay certezas respecto a cuándo se van a mudar.

Para concluir, cabe destacar que, ante los retrasos en los procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos de la Cuenca, actualmente el *mientras tanto* pasó a tomar una mayor relevancia: se exige a las jurisdicciones locales y a la ACUMAR que atiendan la situación de la población mientras espera las soluciones definitivas. Incluso la

ACUMAR durante el año 2017 ingresó en el PISA una línea de acción exclusivamente destinada a garantizar condiciones mínimas de habitabilidad y acceso a servicios básicos en el tiempo que transcurre hasta la concreción de las soluciones habitacionales definitivas. Sin embargo, si bien esto significa un avance en el reconocimiento por parte del Estado de esta etapa de los procesos vigentes, esta línea de acción actualmente carece de financiamiento específico. En este sentido, si bien se han logrado algunas intervenciones para atender dificultades habitacionales durante *el mientras tanto* en algunos barrios de la Cuenca, todavía pueden considerarse acciones dispersas que, por lo general, responden a iniciativas de organización y demanda por parte de familias afectadas que logran judicializar sus reclamos. Por esta razón, queda aún un camino por transitar para que esta etapa pueda posicionarse en la agenda de las políticas públicas desplegadas en el marco de la Causa Mendoza.

Por último, en relación con las etapas del proceso que aún no se han posicionado en la agenda de las políticas implementadas a partir de la Causa Mendoza, recuperaré, aunque sea brevemente, la etapa siguiente al traslado de las familias: el *post relocalización*.

#### **4.7. La invisibilización de la etapa posterior a la mudanza**

Si bien no pretendo realizar una reflexión acabada en relación con la etapa posterior a cada mudanza, –que implicaría un trabajo de indagación sobre la experiencia que las familias transitan en las nuevas viviendas, comprendiendo su percepción en relación con el nuevo

entorno<sup>39</sup> – apunto a hacer visible cómo ésta es una etapa casi inexistente en la agenda de la política pública desplegada a partir del Fallo Mendoza.

A partir de la propia experiencia de campo, es posible problematizar cómo la etapa previa a cada relocalización se impuso en la atención prestada por el Estado. En cambio, ya fuera porque una vez mudadas, las familias habían dejado de ser un obstáculo en la liberación del Camino de Sirga, o ya fuera porque el imaginario de los funcionarios del Poder Ejecutivo así como del judicial, sostenía que una mudanza de por sí lograba mejorar la calidad de vida de las familias involucradas, la etapa post relocalización no tuvo receptividad por parte del Estado. Al respecto, Demoy (2017) plantea: “El sentido común y cierto consenso generalizado reproducen la idea de que la entrega de una vivienda con la estructura y la infraestructura correspondientes equivale a solucionar el déficit habitacional (p. 3).

Sin embargo, aunque las autoridades del IVC y el Juzgado optaban por no atender esta situación, una vez ejecutada cada etapa de mudanza, surgieron múltiples problemáticas que requerían de abordajes institucionales.

En primer lugar, al igual que en los conjuntos habitacionales destinados a la relocalización de otros barrios a los que me referí previamente, los problemas técnicos de las viviendas de Luzuriaga comenzaron a aparecer ni bien las familias se mudaron: cielorrasos arruinados por filtraciones, humedades en paredes, pendientes de pisos mal calculadas que generaban acumulación de agua en los baños, calefones que nunca lograron encenderse, entre otras fallas técnicas. Ante estos problemas, las áreas técnicas no hacían cumplir a las empresas constructoras sus obligaciones frente a la garantía de obra. De este modo, sobre todo en el

---

<sup>39</sup> Al respecto, hay múltiples investigaciones que indagan profundamente en esta dimensión del proceso: Carman, 2017; Demoy, B. *et al*, 2009; Demoy, B. y N. Ferme, 2009, 2010, 2011; Jauri, 2011; Olejarczyk, 2015 y 2017.

caso del conjunto habitacional Luzuriaga, los meses posteriores a la mudanza estuvieron atravesados por una puja entre las áreas técnicas del IVC y la empresa constructora, en tanto no quedaba claro quién, cómo y cuándo debía hacerse cargo de los arreglos. Esto llevó a su vez a una tensión entre áreas del IVC, en tanto el equipo territorial se encargó de sistematizar y hacer el seguimiento de los reclamos provenientes de cada departamento, sin lograr que el área técnica efectivizara las reparaciones.

En segundo lugar, los costos asociados al mantenimiento de los espacios comunes, –que en el caso de Luzuriaga incluían ascensores–, y al pago de los servicios, sumados a las cuotas correspondientes a cada vivienda, implicaron cambios radicales en las economías familiares, muy difíciles de afrontar. Esta dificultad por sostener los costos asociados a la nueva vivienda fue transversal a gran parte de los procesos de relocalización y fue denunciado en reiteradas ocasiones con escritos presentados por organismos defensores en el Juzgado de Morón<sup>40</sup>. Ante este panorama, las vivencias de las familias estuvieron en general marcadas por una sensación de desamparo ante un Estado que, como planteó la administradora de un edificio en el Documental *La 26. Historia(s) de una relocalización (2017), nos dejó parados*.

---

<sup>40</sup> Ante las reiteradas presentaciones de organismos defensores, el 4 de septiembre el Juzgado Federal de Morón resolvió: “...I.- habida cuenta de la coincidente preocupación planteada tanto de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) como de los organismos de la defensa respecto de las dificultades de los afectados para gestionar y obtener los subsidios al consumo de los servicios públicos esenciales, así como el pago de los elevados costos que emergen de las facturas que en copia se acompañaran, menguan la mejora de la calidad de vida a la que el Fallo en ejecución aspira, tornándolo así ineficaz; por lo que corresponde buscar mejores soluciones para su abordaje.- Así las cosas, toda vez que la pobreza y la situación de riesgo de las personas involucradas se encuentra acreditada, ponderando asimismo el alto porcentaje de niños que componen tales grupos humanos, por cuyo interés Superior debo velar, es que solicitaré al Estado Nacional el abordaje de la problemática y presenten en el plazo de 45 días alternativas que les permitan afrontar la cancelación de tales facturas sin que ello altere aún más la ecuación económica familiar (Resolución del Juzgado de Morón del 4 de septiembre de 2018)

En tercer lugar, pasar a vivir en propiedad horizontal, requirió de esfuerzos de organización y de la adecuación de la vida cotidiana a normas de convivencia que no estaban vigentes en el barrio de origen. Si bien en la Villa 26 se habían desplegado estrategias de intervención colectiva para el mejoramiento del hábitat compartido, los conjuntos habitacionales de destino de la población están regulados bajo el régimen de propiedad horizontal (normado en el Código Civil y Comercial de la Nación) referido a la administración de los espacios e instalaciones comunes. Este marco legal establece ciertos derechos y obligaciones para cada copropietario y de este modo enfrentó a las familias a la obligatoriedad de regular de determinados modos su organización, muy distintos a los modos practicados en el barrio de origen. En este sentido, Bourdieu (1976) analiza cómo el cambio de hábitat requiere de una “verdadera metamorfosis cultural” (p. 144) en tanto implica una tensión derivada de nuevas exigencias del hábitat formal que no se adecúan a las disposiciones del habitus que la población constituyó en su experiencia de habitar en barrios populares.

En este marco, el equipo territorial del IVC implementó un acompañamiento permanente a las familias ya relocalizadas de modo de facilitar su apropiación al nuevo hábitat, enfocándose sobre todo en el fortalecimiento de la organización comunitaria, a partir del esquema de consorcios. Entre las líneas de acción implementadas se destacaron: la coordinación de asambleas consorciales por edificio, la convocatoria y coordinación de reuniones entre administradores de distintos edificios, la difusión de información sobre derechos, obligaciones y regulación de las formas de organización según el régimen de propiedad horizontal, el proceso de elección de un administrador y consejo general para todo el conjunto habitacional, y la mediación ante conflictos puntuales de convivencia entre co-propietarios.

Sin embargo, en el caso de la primera etapa de mudanza a Luzuriaga, la falta de respuesta de las áreas técnicas del IVC a los reclamos realizados por las familias, significó un obstáculo en el abordaje planteado por el equipo territorial. En tanto las condiciones materiales de las viviendas no eran adecuadas y las fallas técnicas no se atendían, el abordaje de la organización comunitaria se dificultaba. En este contexto, no hubo ninguna resolución judicial, ni decisión política por parte del IVC que atendiera al abordaje de los problemas atravesados por las familias. Por estas razones, puedo sostener que la población ya relocalizada no pudo legitimar sus necesidades en el marco de la Causa Judicial. Por el contrario, desde el momento en que dejaron de ocupar las márgenes del Riachuelo, se las pasó a considerar como familias *ya atendidas*, cuyos problemas no tenían la urgencia ni la gravedad de los problemas atravesados por las todavía residentes sobre el río.

En esta línea resulta apropiada la lectura de Demoy y Ferme (2013) que se refieren a cómo los “con techo”<sup>41</sup> son actores desplazados de la arena pública: “Sin soportes de enunciación, se encuentran por fuera de encarar una batalla por definir la legitimidad de sus demandas” (p. 3). Este corrimiento de la agenda pública y la consiguiente pérdida de la fuerza colectiva de los *ya relocalizados* se fundamenta en una lectura por parte de funcionarios, que sostiene que no corresponden reclamos por parte de familias que, en comparación con su situación previa, ya han mejorado sus condiciones materiales de vida (Demoy y Ferme, 2013 y 2011; Jauri, 2011). Más aún, en el caso de Luzuriaga, esta posición de los funcionarios se agudizó por el hecho de que los/as nuevos/as residentes se mudaron con escrituras, lo cual los/as colocó en el lugar de propietarios/as y, con ello, fueron comprendidos/as bajo la moral moderna del capitalismo individualista que supone que cada uno debe hacerse cargo de lo

---

<sup>41</sup> Cabe señalar que los autores han tomado esta expresión del siguiente trabajo: Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2005).

que le es propio. En este gesto, no sólo se continuó clasificando a ciudadanos/as como merecedores/no merecedores de atención estatal, sino que se sostuvo una visión reduccionista del ser “propietario” desconociendo que, para las familias relocalizadas, el acceso a una nueva vivienda no fue acompañado de modificaciones en sus condiciones económicas.

Habiendo profundizado en este punto, igualmente, me interesa resaltar que, así como sucedió con *el mientras tanto*, con el transcurso de los años la etapa post relocalización comenzó a adquirir visibilidad. Este lento y todavía insuficiente posicionamiento empezó a darse a partir de las denuncias de las familias relocalizadas, así como de la sistematización que realizaron los organismos defensores de los problemas atravesados por ellas, y respondió también a algunas iniciativas como la generación de los protocolos de relocalizaciones y reurbanizaciones del IVC y de la ACUMAR que postularon esta etapa como parte de los procesos a atender.

En consecuencia, las entrevistas que realicé a vecinos/as relocalizados/as en diciembre de 2017 en Lacarra, evidenciaron un compromiso mayor por parte de las distintas áreas del IVC. Esto se reflejó en la presencia de equipos territoriales más numerosos que pudieron realizar un acompañamiento cercano de la situación particular de cada familia; también la empresa constructora y el área técnica del IVC sostenían reuniones semanales con las familias en orden a hacer un seguimiento de las patologías detectadas en cada edificio; a su vez, el IVC había logrado conseguir la tarifa social para todas las familias relocalizadas por un lapso de seis meses y había anulado el pago del impuesto de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL) durante dos años.

Sin embargo, más allá de la experiencia puntual de las familias relocalizadas en Lacarra, el trabajo territorial que realizo actualmente en otros conjuntos habitacionales involucrados con la relocalización de familias por la Causa Mendoza –tanto en la CABA como en jurisdicciones municipales de la Provincia– me permitió atestiguar que cuestiones como los problemas técnicos de las viviendas, los problemas económicos para enfrentar las tarifas de los servicios, los altos costos asociados al mantenimiento de los espacios comunes, y las dificultades atravesadas en los procesos de organización consorcial, actualmente no son atendidas con el mismo énfasis que las problemáticas planteadas durante las etapas previas a la relocalización.

En este contexto, aquellas familias ya relocalizadas, están transitando una lucha simbólica por posicionar sus demandas como legítimas ante un Estado que tiende a negarles un espacio en la agenda de cuestiones socialmente problematizadas. Retomando a Bourdieu (1988), es posible afirmar que aquello que es considerado legítimo resulta de una disputa simbólica por la nominación. En este punto, Demoy y Ferme (2013) plantean: “La gran problemática, es que no todos los actores sociales son reconocidos en una misma posición de enunciación para dar esa batalla. (...) (Los sectores populares) deben encontrar soporte de enunciación, encontrar rupturas del orden sensible que les permitan proyectarse a la sociedad como una parte más de un orden sensible que tiene a excluirlos por definición.” (p. 3). En este sentido, el posicionamiento de los “con techo” relocalizados/as por el Fallo Mendoza como población cuyas demandas y necesidades continúan siendo legítimas, implica entonces, un desafío a transitar.

## 5. Conclusiones

*“No se trata solamente de focalizar en situaciones que ofrecen una oportunidad excepcional para el estudio de procesos sociales en pleno desarrollo y la puesta a prueba de hipótesis (...) Es necesario que la comprensión pueda concurrir al diseño de políticas concretas, capaces de atenuar –ya que difícilmente puedan ser eliminados en forma total– los impactos negativos de estos desplazamientos forzados.” (Bartolomé, 1985: 13)*

A lo largo de esta investigación analicé el modo singular en que se concretó en la Villa 26, la implementación de la política de relocalizaciones enmarcada en la Causa Mendoza. Con el objetivo de contribuir a la discusión sobre procesos de relocalización de población, apunté a no adoptar un modelo heurístico de análisis, en tanto una conceptualización formalista hubiera implicado asumir que todo programa planificado desde el Estado, luego se ejecuta en el territorio de manera directa, de modo idéntico a como fue ideado. Esta perspectiva, por lo tanto, no hubiera logrado atender a la complejidad de la implementación de un programa social. Por el contrario, partí desde el entendimiento de que ninguna política pública es resultado de la acción unilateral de un organismo estatal, sino que surge de la articulación entre distintos actores (Oszlak y O'Donnell, 1981). Por esta razón, comprendí la relocalización de la Villa 26 como un proceso que se definió y redefinió en su desenvolvimiento cotidiano en función de un entramado de interacciones. Busqué, desde una perspectiva etnográfica, profundizar en las miradas contrapuestas de los actores involucrados en el proceso, y en las tensiones entre perspectivas y sentidos otorgados a la relocalización (Auyero y Swistun, 2008; Bettatis, 2008; Cravino, 2010; Cravino y Carvajal, 2012; Jauri y Olejarczyk, 2013; Manzano y Moreno, 2011; Olejarczyk, 2015 y 2017; Signorelli, 1996).

En esta línea, en primer lugar, hice referencia a los desarrollos conceptuales que atienden la cuestión del hábitat desde una mirada relacional (Aristizábal e Izaguirre, 1988; Carman, 2006 y 2017; Herzer y Pérez, 1993; Clichevsky, 2003; Di Virgilio, 2007; Di Virgilio y Rodríguez, 2013; Di Virgilio, 2015; Lekerman 2010; Merklen, 1997; Oszlak, 1991, Pérez, 1995). Este marco teórico profundiza en las interrelaciones entre actores entendidos como unidades cuyas decisiones y acciones inciden en los procesos de conformación de la ciudad. Ellos se guían –ya sea individualmente o colectivamente– en función de determinadas lógicas que pueden resumirse en: lógicas de obtención de ganancia, lógicas políticas y lógicas de la necesidad de acceso al hábitat. Desde esta perspectiva, es posible comprender los procesos urbanos a partir de la preeminencia del interés por la apropiación individual y por la obtención de rentabilidad, que da lugar a una mercantilización del suelo y lleva a los sectores populares a satisfacer sus necesidades del habitar mediante procesos de producción social del hábitat en marcos de informalidad.

En segundo lugar, partiendo de estas conceptualizaciones, me concentré en la historia del desarrollo urbano que dio lugar a la problemática habitacional de la Cuenca. Realicé un breve recorrido por el proceso de urbanización de este territorio, y un repaso por las políticas habitacionales implementadas desde comienzos del Siglo XX en la RMBA y en particular en la CABA. A partir del recorrido histórico y en sintonía con el marco teórico citado, fue posible evidenciar las lógicas que dieron lugar a la situación habitacional de la Cuenca –signada por la consolidación de villas y asentamientos– y comprender las injusticias espaciales generadas por un mercado de suelo y vivienda que expulsa a los sectores populares de la centralidad urbana.

Esta contextualización, además, me permitió relacionar los procesos históricos de desarrollo urbano con la perspectiva de los actores involucrados en el caso de estudio. En este sentido, los vaivenes de sucesivos posicionamientos de política pública frente a la problemática habitacional del territorio, generaron cierto modo de relación entre los sectores populares y el gobierno local, construido y sedimentado a lo largo de décadas. Con esto, resulta central resaltar que la investigación enfocada en la relocalización de la Villa 26 implicó un recorte analítico de un programa que se desarrolló como parte de una trama de relaciones complejas construidas históricamente, de las cuales no puede aislarse.

En esta línea, también abordé el recorrido por el cual se posicionó el asunto de la contaminación del Riachuelo y los daños ambientales que afectan a la población de la Cuenca, como un problema público y objeto de política de Estado. Su incorporación en la agenda pública tuvo un punto cúlmine en 2008 con el Fallo de la CSJN a partir del cual se generó una política estatal que pretende abordar los problemas ambientales así como su interrelación con la problemática social y urbana del territorio (Merlinsky, 2013). A partir de este punto, me enfoqué en los primeros años de ejecución de la Causa judicial, lo que me permitió profundizar en la política pública específica en la que se inscribió el programa de relocalización de la Villa 26.

Al evaluar los primeros años transcurridos a partir del Fallo, es posible concluir que la Causa Mendoza sostuvo desde sus inicios y continúa dando lugar, a múltiples interpretaciones coexistentes acerca del objetivo que las políticas públicas deben buscar para cumplir con los mandatos de la CSJN. En este sentido, al profundizar en los primeros efectos territoriales que tuvo el Fallo Mendoza, la violencia en los desplazamientos de los/as habitantes de las orillas del Riachuelo puede comprenderse en un contexto judicial e

institucional que jerarquizó el objetivo de la recuperación del paisaje en desmedro del ejercicio de la población sobre su derecho al hábitat adecuado. Esta jerarquización, retomando a Bartolomé (1985), se puede considerar propia de los procesos de relocalización masiva que se dan en respuesta a proyectos de “desarrollo urbano” y que, como explicita el autor, se legitiman en discursos que pretenden perseguir un bien común mayor en desmedro de los impactos en la calidad de vida de la población afectada. Se puede sostener incluso que, en reiteradas oportunidades, la fundamentación misma de las relocalizaciones se alejó del supuesto cuidado al ambiente y llegó a postular a las familias habitantes del Camino de Sirga como intrusos convertidos en obstáculos para la recuperación del espacio público, dejando entrever de modo descarnado, la concepción clasista del espacio urbano que entiende las villas como focos de contaminación que deben ser saneados y a la población habitante de las orillas del Riachuelo como “indeseables” (Boivin y Hermitte, 1985) a remover para la recuperación del paisaje. Las declaraciones en los discursos oficiales citadas a lo largo de la investigación constituyen un valioso aporte para esclarecer este criterio oficial subyacente.

En este sentido, a lo largo del presente trabajo pude profundizar en las razones por las que la Causa Mendoza no derivó en la implementación de políticas urbanas integrales sino en la ejecución de intervenciones parciales. La falta de una política integral destinada a resolver el déficit habitacional se puede explicar en tanto la justicia espacial no se constituyó como objetivo en la Causa Mendoza, y por esta razón las intervenciones planteadas no lograron por sí mismas atender a las causas fundacionales del déficit habitacional. De este modo, las relocalizaciones de población derivadas de la Causa judicial, pueden comprenderse como acciones acotadas y focalizadas en el marco de contextos de urbanización expulsivos de los

sectores populares. La falta de regulación del mercado del suelo, y las políticas de omisión de un Estado que delega en el sector privado la construcción especulativa de la ciudad, da lugar a situaciones generalizadas de déficit de vivienda que llevaron a que, en este caso, la población de una villa debiera disputarse las pocas soluciones propuestas, comprendiendo que no se presentarían nuevas oportunidades de acceder a una alternativa habitacional. De este modo, si bien actualmente la mayoría de las organizaciones villeras posicionan el reclamo por la reurbanización in situ, pude constatar que habiéndose dictado el Fallo Menodza y con la vigencia de la orden de liberar el Camino de Sirga, gran parte de las familias de la Villa 26 concibieron la mudanza a viviendas sociales no como una opción deseada en primera instancia, pero sí como el único modo factible de mejorar su calidad de vida.

Luego, habiendo contextualizado el programa que abordé en la investigación, a partir del tercer apartado, pasé a concentrar el análisis en el modo en que se desarrolló la relocalización de la Villa 26. Comencé por reconstruir la historia del barrio a partir de la experiencia de sus habitantes en torno a la lucha por el acceso al hábitat. Apunté a comprender cómo construían y reconstruían sus arraigos a la vivienda y al territorio y relacioné estas percepciones con los sentidos otorgados frente a la orden de ser relocalizados/as. Pude constatar que lejos de constituir una unidad homogénea, las perspectivas de la población del barrio frente a la relocalización presentaron diversos matices cuyas diferencias pueden comprenderse en relación con las trayectorias residenciales previas así como con la valoración de la materialidad construida en el barrio y también con la valoración del tejido social y las redes de contención constituidas allí. En este sentido, mientras que para algunos la relocalización significaba la concreción de la

lucha por el acceso a una vivienda, para otros, implicaba una obligación ineludible resultante de una orden autoritaria que los forzaba a abandonar su barrio.

A su vez, indagué sobre los fundamentos que justificaron una relocalización basándome en la conceptualización de Lezama (2011), quien explicita cómo las atribuciones de qué es riesgoso responden a construcciones sociales y no a una realidad objetiva intrínseca de ese riesgo. La construcción de los problemas ambientales responde a procesos sociales y políticos y no está moldeada por cierta objetividad del mundo físico, sino que es socialmente constituida. En este sentido, en el caso de la Causa Mendoza, los discursos de funcionarios estatales resaltaron el sufrimiento ambiental desconociendo sus causas estructurales ligadas a la injusticia urbana y asociándolo directamente a la necesidad de ejecutar traslados de los/as habitantes de las orillas del Riachuelo. Sin embargo, el análisis realizado me permitió sostener que estas versiones no se correspondían con el discurso sostenido por la población, enfocado en la necesidad de acceder a una vivienda adecuada – ya fuera mediante la relocalización o mediante la reurbanización–, de modo de ejercer su derecho al hábitat. Incluso indagué en la perspectiva que tenían los/as habitantes del barrio con relación al riesgo ambiental y descubrí perspectivas no siempre coincidentes e incluso muchas veces contradictorias. Por esta razón, es posible afirmar que las razones que fundamentaron el programa de relocalización, no se constituyeron como una verdad compartida entre todos los actores involucrados. Este punto resulta central en tanto, desde el diagnóstico mismo que fundó el programa de relocalización del barrio, éste estuvo atravesado por la incertidumbre y las perspectivas en tensión.

En relación con la implementación del programa de relocalización, si bien como he mencionado en este trabajo toda relocalización implica un antes, un durante y un después

de la mudanza, aquí me he abocado a recuperar la complejidad propia de la etapa de definición de listados de familias adjudicatarias de viviendas.

En este punto, en primer lugar, introduje a un nuevo actor: el equipo territorial conformado a fines de 2012. Busqué profundizar sobre el rol que ocuparon los/as trabajadores/as territoriales en el marco de un proceso cuya planificación heterónoma ya estaba gestada. En este punto indagué sobre el modo en que se posicionaron en el entramado de relaciones y cuáles fueron sus posibilidades y limitaciones en torno a la implementación del programa. Para esto acudí a conceptualizaciones como las de Ferraudi Curto (2014), Lipsky, (1996), Demoy y Olejarczyk (2017), que logran componer los múltiples matices entre distancia y cercanía de los/as trabajadores/as con los funcionarios y con las familias, y atienden a las tensiones entre capacidades de hacer posible y restricciones, así como entre autonomía y capacidad de decisión frente a la imposición de ciertas normativas por parte de sujetos con mayor poder.

La conformación de este equipo territorial significó un momento crucial a partir del cual las relocalizaciones ya no tendrían el carácter compulsivo de los primeros desalojos ejecutados en la CABA entre 2010 y 2012. Los/as trabajadores/as territoriales plantearon un esquema de abordaje que implicaba la comprensión de las relocalizaciones como procesos que trascienden la mera ejecución de las mudanzas y en el marco de los cuales se requiere un marco de atención de los derechos de las familias involucradas. Sin embargo, a partir de la investigación realizada se vuelve evidente que si bien el abordaje del equipo territorial del IVC logró ciertos avances en el acceso a la información por parte de los/as vecinos/as y en la generación de espacios colectivos de tomas de decisiones –por ejemplo, al incorporar la antigüedad de las familias como un criterio vector en la adjudicación de viviendas, como lo

demandaba la población del barrio–, la participación de la población continuó siendo acotada. En tanto la planificación no había incluido las perspectivas propias de las familias involucradas desde sus inicios, el intento por colectivizar las decisiones durante el año previo a la primera etapa de mudanza, no alcanzó para revertir las condiciones iniciales del proceso. Así, la perspectiva inicial –aquella que sostuvieron los funcionarios del IVC– con la que fue diseñado el programa, resurgiría a lo largo de todo el proceso, por más intentos que el equipo territorial, los organismos defensores y los/as vecinos/as mismos, hicieran por reivindicar otras perspectivas. Cabe señalar que durante todo el proceso de relocalización, el equipo territorial buscó por ensayar estrategias de abordaje que convirtieran la etapa pre mudanza en un proceso más comunitario y menos arbitrario. Sin embargo, no solo la planificación del programa estaba dada de antemano y las autoridades institucionales ofrecían mucha resistencia a conceder modificaciones, sino que el dispositivo mismo de entrega de viviendas “llave en mano” se asentaba sobre bases individualistas que no favorecían la democratización del proceso.

Con estas condiciones, el programa de relocalización llevó a muchos grupos familiares a precarizar su situación habitacional, al ser expulsados del barrio mediante *desalojos encubiertos*, –como los nombró el equipo territorial del IVC–. En esta línea, a lo largo de la investigación profundicé en algunos casos de familias excluidas por una normativa sumamente restrictiva, que pasaron a constituir el grupo de *irregulares*, es decir, de no *afectados* por la Causa, y que fueron obligadas a abandonar sus viviendas sin una contraprestación que les garantizara una mínima seguridad habitacional. Busqué resaltar estos desplazamientos ya que, al no haber mediado la violencia física, estas acciones forzosas pasaron mayormente desapercibidas. De este modo, es posible concluir que los

esfuerzos de los/as trabajadores/as territoriales por ampliar la garantía de derechos de la población afectada, tuvieron resultados parciales, en tanto la institucionalidad vigente no se adecuaba a las necesidades de la población.

En este punto, resulta interesante la pregunta por las limitaciones históricas que han encontrado los programas de relocalización en tanto sostienen ciertas lógicas propias de un Estado que vuelve, en el marco del despliegue de su dominación, a repetir reiteradamente la implementación de sistemas de control, que apuntan a sujetar a la población con el fin de que su crecimiento y las modificaciones demográficas no atenten contra la planificación de una relocalización. Así, además de referirme a las familias expulsadas, a lo largo de la investigación también desarrollé distintos casos de familias que reflejan cómo sus vidas pasaron, con la relocalización, a ser reguladas y sometidas ante una autoridad que no sólo definía cómo debían “pedir” por una vivienda, sino también establecía dónde debían vivir y cómo debían justificar sus cambios residenciales de modo de no quedar excluidas del proceso. En este sentido, la construcción heterónoma de los procesos de adjudicación conlleva limitaciones intrínsecas en tanto el abanico de metodologías y herramientas que se despliegan en cada territorio, no logran adecuarse a las necesidades y expectativas que sostiene la población involucrada.

Por su parte, en referencia al proceso de adjudicación de viviendas de las familias que sí cumplían con la normativa del IVC, se evidenció la necesidad de conciliar una jerarquía de legitimidades propias de los/as vecinos/as con legitimidades basadas en los criterios técnicos, cuestión que atraviesa los procesos de relocalizaciones y de reurbanizaciones, trascendiendo el caso de la Villa 26 (Cravino y González Carvajal, 2012). Desde la implementación de los primeros espacios de participación, se tornó evidente que las

adjudicaciones estarían atravesadas por fuertes conflictos en tanto se pondrían en juego perspectivas encontradas sobre qué era “legítimo”, “justo” e incluso, “verdadero”. Así, como sucede en la mayoría de las relocalizaciones, la definición de las adjudicaciones fue atravesada por disputas discursivas en las que todos los actores involucrados se vieron embebidos en la “administración de la pobreza”, es decir, en la distribución de bienes escasos. Más aún, en el caso de la Villa 26, la incongruencia entre legitimidades fue exacerbada por algunos factores propios de este proceso particular, entre los que resaltan: la cantidad de viviendas menor a la de familias habitantes del barrio, la inadecuación de las tipologías de viviendas a la conformación de los grupos familiares, la localización lejana al barrio de origen de uno de los conjuntos habitacionales, y la divergencia de tiempos de obra que no permitió que el barrio se relocalizara en una misma etapa.

En este marco, además, pude verificar otra de las hipótesis con las que inicié el trabajo de campo, que planteaba que en el marco del proceso de relocalización las familias disputaban un bien escaso, como lo es la vivienda estatal, en un contexto de fuerte déficit habitacional. En tanto el esquema de adjudicaciones de viviendas no atendía a la realidad habitacional de gran parte de las familias del barrio, aquellos que no lograban resolver su situación habitacional, apelaban en reiteradas ocasiones a la sensibilidad de los/as trabajadores/as territoriales de modo de acceder a soluciones adecuadas a sus expectativas. Así, se instalaron repertorios “correctos para el pedir” (Pantaleón, 2004) en los que resaltaron tanto la apelación a criterios de merecimiento como la narración sobre el sufrimiento de los cuerpos.

En este punto, en concordancia con una de las hipótesis planteadas, la investigación explicitó la centralidad que adquirió la relación directa entre habitantes del barrio y

trabajadores/as territoriales. Muchas de las decisiones relativas al proceso, en tanto no se definían en los espacios colectivos de participación, eran luego desarrolladas en el marco del contacto individual, cuerpo a cuerpo, entre afectados y representantes del Estado –ya fueran trabajadores/as territoriales del IVC o representantes de organismos defensores–. En este marco, el proceso de adjudicaciones se desarrolló en un entramado que implicó un permanente movimiento entre criterios generales objetivados e impresiones particulares sobre determinados casos.

Por su parte, resulta importante resaltar, que, si bien pude poner a prueba y constatar las hipótesis planteadas al comienzo, durante el trabajo de campo he podido identificar referencias de los entrevistados a etapas del proceso de relocalización que no habían sido consideradas inicialmente. En este sentido, surgió con mucha fuerza la etapa del *mientras tanto* como central y crítica. A su vez, el habitar en las nuevas viviendas luego de la mudanza también fue subrayado en las entrevistas como un proceso problemático. Por esta razón, a lo largo del desarrollo de la investigación decidí remitirme a estas etapas, aunque su análisis pormenorizado implicaría el desarrollo de otra investigación.

En este sentido, existen varios aspectos en los que sería interesante indagar en tanto pueden constituirse como importantes aportes a la ejecución de los programas de relocalización. En referencia a la etapa post relocalización, allí se abren múltiples líneas de indagación entre las que me resultaría de central interés poder relacionar las expectativas previas de las familias ante la posibilidad de relocalizarse y las percepciones construidas en torno al nuevo hábitat. Además, queda pendiente la indagación de cómo atravesaron la etapa post relocalización aquellas familias que accedieron a créditos para la compra individual de viviendas. En ese sentido, me planteo los siguientes interrogantes: ¿Qué percepciones

tienen sobre su nuevo hábitat? ¿Cómo puede compararse su situación actual en comparación a la de las familias relocalizadas en conjuntos habitacionales? A su vez, en referencia a los niveles y modos de participación de la población involucrada en el proceso, –cuestión que atravesó toda la presente investigación– me pregunto qué capacidades tiene el Estado, con sus lógicas propias, de concretar la implementación de procesos de relocalización que no estén atravesados por una planificación heterónoma.

Estas preguntas abrirían entonces, la posibilidad de inscribir futuras investigaciones en una intención por aportar, desde la reflexión comprometida, a la discusión sobre procesos de relocalización de población, con el objeto de, como refiere Bartolomé (1985), contribuir a una práctica más respetuosa de los derechos de las personas involucradas en su implementación y lograr así, una efectiva mejora en su calidad de vida.

## 6. Referencias bibliográficas

Abelenda, N., Canevari, J. y Montes, N. (2016). Territorios de mayor vulnerabilidad social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recorrido en perspectiva histórica sobre aspectos estructurales no resueltos. En *Población de Buenos Aires*, vol. 13, n° 23. Buenos Aires: Dirección General de Estadística y Censos.

Achilli, E. L. (2005). *Investigar en antropología social: los desafíos de transmitir un oficio*. Rosario, Laborde Editor.

Américo, M. (1995). *Satisfacción residencial. Un análisis psicológico de la vivienda y su entorno*. Madrid: Alianza Universidad.

Aristizabal, Z. e Izaguirre, I. (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires. Un ejercicio de formación de poder en el campo popular*. Buenos Aires: CEAL.

Auyero, J. (2001) *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.

Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires, EUDEBA.

Auyero, J. y Swistun, D. (2008). *Inflamable. Un estudio del sufrimiento ambiental*. Tramas Sociales 45, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Ballent, A. (2009). *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Buenos Aires Prometeo.

Bartolomé, L. (1985 A). Introducción. Las relocalizaciones masivas como fenómeno social multidimensional. En Bartolomé L. J. (Comp.), *Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas*. Buenos Aires: IDES.

Bartolomé, L. (1985 B). Estrategias adaptativas de los pobres urbanos: el efecto ‘entrópico’ de la relocalización compulsiva. En Bartolomé L. J. (Comp.), *Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas*. Buenos Aires: IDES.

Berros, M. V. (2011). Relatos sobre el río, el derecho de la cuenca Matanza – Riachuelo. En *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*. Año 1, n° 1. Buenos Aires.

Bettatis, C. (2008). Urbanización de Asentamientos informales en la Provincia de Buenos Aires. En *Revista Bitácora*, Universidad Nacional de Colombia.

Blacksmith Institute. (2013). *The worlds worst 2013: the top ten toxic threats*. Disponible en: <http://www.worstpolluted.org/docs/TopTenThreats2013.pdf>

Boivin, M. y Hermitte, E. (1985). Erradicación de villas miseria y las respuestas organizativas de sus pobladores. En Bartolomé L. J. (Comp.), *Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas*. Buenos Aires: IDES. (págs. 117- 144).

- Bourdieu, P. (1988). *La Distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. (1993). Espacio social y poder simbólico. En, Bourdieu, P. (Coord.). *Cosas Dichas*. (pp. 127-142). Buenos Aires. Gedisa Editorial.
- Bourdieu, P. (2000). Efectos de lugar. En, Bourdieu, P. (Dir.) *La miseria del Mundo*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica. (pp.119-124).
- Bourdieu, P. (2007). *Cosas dichas*. Buenos Aires. Gedisa Editorial (1° Ed. 1987).
- Bourdieu, P. (2013) *Argelia 60. Estructuras económicas y estructuras temporales*. Buenos Aires. Siglo veintiuno editores. (1° Ed. 1976).
- Candil, A. (2015). *Inter-versiones. Un estudio sobre los tratamientos ambulatorios orientados a los consumos problemáticos de drogas en el sistema público de salud del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Tesis inédita para optar por el título de Dra. en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- Carman, M. (2006). *Las trampas de la cultura: los intrusos y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires: Paidós.
- Carman, M. (2017). *Las fronteras de lo humano: cuando la vida humana pierde valor y la vida animal se dignifica*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Carman, M., Lekerman, V., Ochsenius, F., Wertheimer, M. (2016). La ciudad expulsiva: políticas habitacionales hacia los sectores populares en la Ciudad de Buenos Aires durante el período 2003 – 2005. *Congreso internacional Contested Cities*. Eje 3: Desplazamiento.
- Castel, R. (2002). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Catullo, M. R. (2006). *Ciudades relocalizadas: una mirada desde la antropología social*. Buenos Aires: Biblos.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2017). *Ley de acceso justo al hábitat. Guía para su aplicación*. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/ley-de-acceso-justo-al-habitat-guia-para-su-aplicacion/>
- Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2013). *Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: CEyS.
- Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2015). *La ciudad de Buenos Aires inquilinizada. Un análisis acerca del mercado formal e informal de alquiler como estrategia de acceso a la vivienda en la Caba*. Buenos Aires: CEyS.
- Chelillo, M. López, M. J., Royo, L., Sagasti, I., Territoriale, A. (2014a) “Estado de situación de la causa ‘Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios – Daños Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza-

Riachuelo”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 4, n° 6, pp. 17-22.

Chelillo, M. López, M. J., Royo, L., Sagasti, I., Territoriale, A. (2014b) “El ‘qué’. Las relocalizaciones en el marco de la causa Riachuelo y el derecho a la ciudad”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 4, n° 6, pp. 23-40.

Chelillo, M. López, M. J., Royo, L., Sagasti, I., Territoriale, A. (2014c) “El ‘cómo’. Propuesta de un modelo de defensa para la causa Riachuelo”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 4, n° 6, pp. 41-60.

Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. *Serie medio ambiente y desarrollo*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL.

Clichevsky, Nora (coord) (1991) *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana* GEL-IIED-AL,Bs.As, pp. 21-78.

Cravino, C. (2008) *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.

Cravino, M. C. (2010). Percepciones de la localización y la vivienda en los barrios del Plan Federal. Ponencia presentada en el *Primer seminario de la Red EPHA y Jornadas de INFOHABITAT*. Buenos Aires, UNGS.

Cravino M. y González Carvajal M. (2012). Criterios de asignación de viviendas y construcción de legitimidades en la implementación de programas de urbanización de asentamientos informales en el Gran Buenos Aires. En *Quid 16*, Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, n° 2.

Cuasnicú, A. y Munilla, D. (2003). El aporte de las técnicas cualitativas en la preparación de los aspectos conceptuales del censo nacional de población, hogares y viviendas 2001. En Lago Martínez, S. (coord.) *En torno de las metodologías: abordajes cualitativos y cuantitativos*. Buenos Aires: Editorial Proa XXI.

Das, V. y Poole, D. (2008). El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. En, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 8. Buenos Aires: GERI-UAM. (pp.1-34).

De Certeau, M., & Giard, L. (1996). *La invención de lo cotidiano: artes de hacer. I*. México: Universidad Iberoamericana.

Defensoría del Pueblo de la CABA. (2018). ¿Por qué el Riachuelo sigue contaminado? Disponible en [http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2018/06/tamesis\\_web.pdf](http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2018/06/tamesis_web.pdf)

Delgado Ruiz, M. (1998). Las estrategias de memoria y olvido en la construcción de la identidad urbana: el caso de Barcelona. En Herrera Gómez, D. (Coord.), *Ciudad y cultura. Memoria, identidad y comunicación*. Colombia: Universidad de Antioquia.

Demoy B. (2017). El consorcio como excusa: nuevas prácticas del habitar y subjetivación territorial. Ponencia en el marco de las *XVI jornadas interescuelas del Departamento de Historia y Centros de Estudios Históricos de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata*.

Demoy B. y Ferme N., (2013). La construcción de legitimidad en barrios formales e informales: alcances y límites. Ponencia en el marco de las *X Jornadas de Sociología de la UBA. 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI*.

Demoy, B. y Olekarczyk, R. (2017). Habitar la trinchera: potencia y política en el Trabajo Social. En *Revista Territorios* de la carrera de Trabajo Social de la UNPAZ. Edición n° 1. Disponible en: [https://www.unpaz.edu.ar/sites/default/files/2018-10/Ts\\_1\\_0.pdf](https://www.unpaz.edu.ar/sites/default/files/2018-10/Ts_1_0.pdf)

Di Virgilio, M. M. (2007). Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Di Virgilio, M. M. (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. En *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 30, n° 3. (p. 651-690). México: El Colegio de México, A.C.

Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, M. C. (Comp.) (2013). *Producción Social del Hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Di Virgilio, M. M., Guevara, T. y Arqueros, S. (2013) Regularización y mejoramiento de barrios en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Los desafíos de intervenir en las urbanizaciones populares en el AMBA. En Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, M. C. (Comp.) (2013). *Producción Social del Hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI.

Fassin, D. (2003). Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia. Traducción de Paula Vázquez. En, *Cuadernos de Antropología Social*, 17. Universidad de Buenos Aires. Argentina. (pp. 49-78).

Ferraudi Curto, M. C. (2014). *Ni punteros ni piqueteros. Urbanización y política en una villa del conurbano*. Buenos Aires: Gorgal.

Forni, F., Gallart, M. A., Vasilachis de Gialdino, I. (1992). *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación*. Buenos Aires: Centro editor de América Latina.

Frederic, S. (1998). Rehaciendo el campo. El lugar del etnógrafo. Entre el naturalismo y la reflexividad. En *Revista Publicar*, Buenos Aires, Año VI, n° 7.

Glasser, B. y Strauss, A. (1967). El muestreo teórico. En *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine. (Traducción en español).

Greenpeace (2010). *Riachuelo, 200 años de contaminación*. Disponible en: <https://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/5/riachuelo-doscientos-contaminacion-informe.pdf>

Guber R. (1991). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.

Heler, M. (2010). *Intervenciones sociales como inter-versiones en el Trabajo Social*. Inédito.

Herzer, H. y Pérez, P. (1993). Los actores Sociales Locales y la Gestión Urbana. En *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*, UNCHS, Nairobi: UNR editora.

Jauri, N. (2011) La política de radicación de villas y la experiencia de los residentes de la Villa del Bajo Flores frente al proceso de relocalización in situ. Tesis para optar por el título de Magister en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires: Argentina.

Jauri N. y Olejarczyk, R. (2011). La jerarquización de la demanda. Un análisis comparativo de procesos de adjudicación de viviendas. Ponencia presentada en X Congreso Argentino de Antropología Social, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Lekerman, V. (2010). Formas de habitar en una villa de emergencia: redes de relaciones y prácticas de urbanización. En, *Revista de Antropología y Ciencias Sociales Kula, Antropólogos del Atlántico Sur*, 2. (pp. 65-75).

Lezama J. (2011). Riesgo ambiental: de la ideología a su construcción social. En *Quid 16*. Buenos Aires: Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, n° 1.

Lins Ribeiro, G. (1985.) Proyectos de gran escala: hacia un marco conceptual para el análisis de una forma de producción temporaria. En: Bartolomé, Leopoldo (comp) *Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas*. Buenos Aires: Ediciones del IDES.

Lipsky, M. (1996). Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. En, Subirats, J. y Brugué, Q. (Coords.) *Lecturas de gestión pública*. España. Ed. Ministerio de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. BOE.

- Maldonado, M .L.(2018) Jueces, propiedad y ordenamiento territorial. Efectos del activismo judicial con relación al camino de sirga en la cuenca Matanza Riachuelo (Argentina). En Camilo Arango Duque y otros; García Pachón, M.P. (ed), *Lecturas sobre derecho del medio ambiente, Tomo XVIII*. (pp. 480 -511). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Mantilla, J. (2008). Hacia la construcción de una etnografía en un Hospital Psiquiátrico. En *Revista de Antropología Social e Investigación Social, Contextos*, n° 2.
- Manzano V. y Moreno L. (2011). Censar, demandar y acordar: demandas colectivas y políticas estatales en el Gran Buenos Aires. En *Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales*, n° 14.
- Massey, D. (2008). *Pelo Espaco. Uma nova política da espacialidade*. Pareto Maciel, H. y Haesbaert. R. (Traducción). Brasil. Editora Bertrand.
- Merklen, Denis (1995). Organización popular y control social en las ciudades. En *Delito y Sociedad. Revista de ciencias sociales*, n° 6, pp. 96-120.
- Merklen, D. (1997). Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano bonaerense. En *Revista Nueva Sociedad*, n°149.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Ed. Gola.
- Merlinsky, G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno, L. (2010). Etnografía de la trama política en el proceso de construcción de criterios de adjudicación de viviendas. Ponencia presentada en VI Jornadas de Antropología Social. ICA – UBA. Buenos Aires.
- Olejarczyk, R. (2013). Tensiones en las versiones de una política pública: los Programas Federales en el municipio de Avellaneda. Tesis inédita para optar por el Título de Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales. FLACSO.
- Olejarczyk, R. (2015). Tiempos y lugares en la política de construcción de viviendas sociales. Tesis inédita para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales. FSOC. UBA.
- Ortiz, F; Vieyra, A. y Orozco, C. (2015). Narrativas sobre el lugar. Habitar una vivienda de interés social en la periferia urbana. En, *Revista INVI*, 94 (30). Santiago de Chile. (pp.59-86).
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES/Hvmanitas.

Oszlak O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES, Documento G.E. CLACSO N°4.

Pantaleón, J. (2004). *Entre la carta y el formulario. Política y Técnica en el Desarrollo Social*. Buenos Aires. Serie Etnográfica. IDES, Centro de Antropología Social. Editorial Antropofagia.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM EDITA.

Pérez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. En *CIUDADES 28*. México: RNIU.

Ratier, H. E. (1971). *El cabecita negra*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Rodríguez, A., y Sugranyes, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.

Rodríguez M. C., Arqueros Mejica S., Gómez Schettini M., Rodríguez M.F. y Zapata M.C. (2012). Ciudad, políticas públicas y hábitat popular en la era PRO: continuidades y cambios en contextos de renovación. En (Herzer H.) *Barrios al Sur: renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. El café de las ciudades. ISBN. 978-987-25706-4-4. (pp. 39-72).

Rodríguez, M. F. (2013) Las formas 'pobres' de hacer ciudad. En *Revista Realidad Económica*. Revista de ciencias sociales editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), n° 273. Enero-febrero 2013. (pp. 53-76). Ciudad de Buenos Aires.

Rodríguez M. F. (2009). Notas sobre los conceptos de los "Nuevos Asentamientos Urbanos" (NAUs). En la Ciudad de Buenos Aires. Revista Pampa, Año 5, n°5. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/publicaciones/handle/1/2889>

Rodríguez M. C., Di Virgilio M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M. et al. (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio espacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires. Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Chile: Ediciones Sur.

Seiffer, T. (2011). Algo más que corrupción. Revista *El Aromo*, 61.

Suriano, J. (1983). *La huelga de inquilinos de 1907*. Buenos Aires: CEAL.

Signorelli, A. (1996). Antropología de la ventanilla. La atención en oficinas y la crisis de la relación público – privado. En *Alteridades*, Universidad Autónoma Metropolitana de México, Vol 6, n° 11.

Vallés, M. S. (2003). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.

Verbitsky, B. (1957). *Villa Miseria también es América*. Buenos Aires: Editorial Kraft.

Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.

### **Fuentes audiovisuales**

Bietti M., Demoy B., López Olaciregui I., Ruete R., Olejarczyk R., Khalil E. (Producción) y Ruete R. (Dirección). (2017). *La 26. Historia(s) de una relocalización*. Argentina.

### **Información publicada en medios digitales**

Ferme en el diario digital *La fábrica porteña*, titulada “Villa Cartón: el GCBA y el juego de las sillas.” (10-06-2013) Disponible en: <http://lafabricaportena.com/habitat/aprobado-villa-carton-el-gcba-y-el-juego-de-las-sillas>

*Publicación del IVC disponible en* <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/acumar-avance-de-las-obras-para-la-villa-26>

### **Documentos institucionales**

ACUMAR (2017), *Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo*. Resolución de presidencia de ACUMAR n° 420/E 2017. Publicado en Boletín Oficial el 22 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/protocolo.pdf>

IVC (2015), *Protocolo base para el diseño e implementación socialmente responsable de procesos de relocalización involuntaria de población*. Aprobado por Acta de Directorio n° 3602/IVC/15 del Instituto de Vivienda de la CABA el 9 de diciembre de 2015 y publicado en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires n° 4833 el 3 de marzo de 2016. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/386754308/Protocolo-relocalizaciones>.

Convenio Marco para el cumplimiento del plan de urbanización de villas y asentamientos precarios en riesgo ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo segunda y última etapa. (2010). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/11-1360.html>

Ministerio Público de la Defensa. (2014). Presentación realizada por el Defensor General de la CABA, Dr. Horacio Corti, en representación de los/as vecinos/as afectados por la relocalización en el marco de la causa “Mendoza”, ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 22 de mayo de 2014. Disponible en <https://www.mpdefensa.gob.ar/biblioteca/pdf/Revista-Institucional-del-MPD-Nro.10-Derecho-a-la-Ciudad.pdf>

## **Jurisprudencia**

CSJN, (2008). Fallo Mendoza. Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=88926>

Sentencia de la CSJN en la Causa Beatriz Mendoza (“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios [daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza Riachuelo]”) correspondiente a la siguiente fecha: diciembre de 2012.

Resolución del Juzgado Federal de Morón en el marco de la Causa Beatriz Mendoza (“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios [daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza Riachuelo]”) correspondiente a la siguiente fecha: 4 de septiembre de 2018

Resoluciones del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes en el marco de la Causa Beatriz Mendoza (“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios [daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza Riachuelo]”) correspondientes a las siguientes fechas: 15 de marzo de 2010, 8 de julio de 2010 y 28 de marzo de 2011.

## **Versiones taquigráficas de audiencias públicas convocadas por la CSJN.**

Audiencia pública del 5 y 12 de septiembre de 2006.

Audiencia pública del 20 de febrero de 2007.

Audiencia pública del 16 de marzo de 2011.

Audiencia pública del 11 de octubre de 2012.