

Judicialización de los conflictos urbanos. Las lógicas del Poder Judicial, sus efectos y productividad en el caso de Villa 15, en la ciudad de Buenos Aires (CABA)¹

Judicialization of urban conflicts. The logic of the Judiciary, its effects and productivity in the case of Villa 15, in the city of Buenos Aires (CABA)

Denise Brikman²

Resumen:

El siguiente artículo analiza las intervenciones vinculadas con la acción judicial desarrolladas en Villa 15, un asentamiento informal localizado en la Ciudad de Buenos Aires (Argentina), en el marco del *giro del accionar progresista* que se ha dado en la región. A partir de dos conflictos particulares -el desalojo de un edificio de propiedad estatal y unas tomas de tierras judicializadas-, se propone dar cuenta de las características que asumieron dichas intervenciones entre el 2007 y 2015.

A partir de un análisis cualitativo, se puso en evidencia el carácter contradictorio de la judicialización de estos conflictos y la existencia de efectos tanto positivos como negativos. Por un lado, podemos resaltar que el pasaje por la arena judicial permite la transformación de una demanda o un derecho vulnerado en derechos legitimados y que deben ser garantizados por el Estado. Sin embargo, la solución dictaminada por el Poder judicial requería en ambos casos el tránsito a la arena del Poder Ejecutivo. En dicho pasaje se evidencian las distintas lógicas de ambos poderes y las dificultades para efectivizar lo sancionado en la arena

¹ Nota con información del origen del trabajo: indicar instituciones que financian, código, nombre del proyecto, años en que se realiza.

² Denise Brikman es Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magister en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (UBA-FADU/FSOC). Es becaria doctoral de CONICET con sede en el Instituto de Investigación Gino Germani (IIGG), donde forma parte del Área de Estudios Urbanos. Asimismo, es docente de la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Cs.Sociales/UBA). Sus estudios se concentran en asentamientos informales, políticas de urbanización y segregación. Instituto de Investigación Gino Germani (IIGG), FSOC-UBA. CONICET. Argentina. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-5420-7670>. Email: denisebrikman@gmail.com.

judicial. En este sentido, la productividad de la intervención judicial se limita a lo declarativo con poca capacidad para materializar las soluciones propuestas.

En cada uno de los casos de analizados se evidencian distintos modos de ingreso a la arena judicial, diferencias en el proceso y, en consecuencia, ciertas diferencias en los resultados.

Palabras clave: Judicialización, Estado, asentamientos informales, desalojos, entramado de actores.

Abstract:

The following article analyzes the interventions linked to the judicial action developed in Villa 15, an informal settlement located in the City of Buenos Aires (Argentina), within the framework of the turn of progressive action that has taken place in the region. Based on two specific conflicts - the eviction of a state-owned building and some judicially taken land - it is proposed to give an account of the characteristics assumed by these interventions between 2007 and 2015.

Based on a qualitative analysis, the contradictory nature of the judicialization of these conflicts and the existence of both positive and negative effects became evident. On the one hand, we can emphasize that the passage through the judicial arena allows the transformation of a demand or a right violated into legitimate rights and that must be guaranteed by the State. However, the solution dictated by the Judiciary required in both cases the transit to the arena of the Executive Power. In this passage, the different logics of both powers and the difficulties to make the sanctioned in the judicial arena effective. In this sense, the productivity of judicial intervention is limited to the declarative with little capacity to materialize the proposed solutions.

In each of the analyzed cases, different ways of entering the judicial arena are evidenced, differences in the process and, consequently, certain differences in the results.

Keywords: Judicialization, State, informal settlements, evictions, network of actors.

Introducción

En las últimas décadas, en América Latina, la justicia ha intervenido en los conflictos urbano-ambientales de modo activo y novedoso (Azuela, 2014). Este fenómeno regional ha sido analizado en distintos países, llegando a conclusiones diversas sobre sus implicancias y efectos.

En Argentina, el Poder Judicial ha sido interpelado por diversos actores sociales para canalizar sus demandas, tras la ausencia de respuestas mediante los mecanismos tradicionales de reclamo político (Smulovitz, 2008). Jueces y abogados se han involucrado en la resolución de dichas problemáticas

legitimando derechos sociales y exigiendo al Estado, Poder Ejecutivo y Legislativo, que reviertan los incumplimientos, mediante políticas públicas, decretos o leyes.

En este marco, nos proponemos analizar las intervenciones vinculadas con la acción judicial desarrolladas en un territorio específico -Villa 15³-, a fin de dar cuenta de las características que asumió dicha intervención, principalmente entre 2007 y 2015⁴. Buscamos dar cuenta de los efectos contradictorios del pasaje por la arena judicial, es decir, el reconocimiento tanto de efectos positivos como negativos.

Concebimos el accionar judicial como parte de un entramado de actores más amplio que interviene en la configuración de la política pública en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En este sentido, nos proponemos dar cuenta de las tensiones que emergen en estos procesos entre los actores vinculados al poder judicial, el poder ejecutivo y los actores sociales, entendiendo que son distintas arenas que poseen sus propias lógicas, reglas y relaciones.

En primer lugar, realizamos un breve repaso conceptual y describimos el caso de estudio y su modo de abordaje, elementos centrales para el análisis que pretendemos realizar. En segundo lugar, con el fin de reconstruir el escenario en el que se enmarca este análisis, buscamos comprender las transformaciones y procesos que se han dado en el poder judicial, específicamente en la Ciudad de Bs.As., teniendo en cuenta tanto el contexto nacional como latinoamericano. Por último, realizamos el análisis del pasaje por la arena judicial de dos conflictos concretos que suceden en Villa 15: la problemática ambiental y habitacional del Elefante Blanco y la intención de desalojo de tres tomas de tierras (San Pablo, Santa Lucía, San Cayetano).

La justicia como arena de disputa

Este artículo se inscribe en aquellos estudios que analizan los efectos sociales y políticos de las acciones judiciales -impulsadas por organizaciones de la sociedad civil, jueces y otros integrantes de los tribunales- orientadas a satisfacer derechos habitacionales. Estas acciones son entendidas en el marco de una larga historia de disputas de los habitantes de las villas⁵ contra el Estado en la pelea por el derecho a la vivienda y a un hábitat digno (Delamata, 2016).

³ Villa 15, también denominada Ciudad Oculta, es un asentamiento popular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, localizado en la zona sur, específicamente en el barrio de Villa Lugano.

⁴ La selección del periodo de análisis refiere a los años en donde en la Ciudad fue jefe de gobierno Mauricio Macri.

⁵ Entendemos por villas, a aquellos territorios informales, que en la Ciudad de Buenos Aires surgen alrededor de la década del 40. En sus orígenes, son iniciados por migrantes internos que llegan a la ciudad debido a los nuevos puestos de trabajo vinculados al modelo de sustitución por importaciones. Comienzan a localizarse en tierras vacantes cercanas

Tanto el Estado, como el aparato judicial, no deben pensarse como estructuras monolíticas sino como organismos complejos y contradictorios, donde las políticas son un conjunto de iniciativas – manifiestas e implícitas- que permiten inferir una posición dominante, pero no única (Oszlak y O’donnell, 1976). En este mismo sentido, concebimos al Estado y sus aparatos como una relación social, es decir, como condensación de relaciones de fuerzas sociales diferentes y conflictivas (Sousa Santos, 2003).

El proceso mediante el cual un conflicto social o urbano, que usualmente se resolvería en otro campo, ingresa a la arena judicial es denominado judicialización (Vaccotti, 2017). Este fenómeno puede darse de distintas maneras: la intervención de cortes y posterior redefinición de políticas públicas, el uso de procedimientos judiciales para la resolución de conflictos sociales y políticos y, por último, el aumento de demandas que se sustentan en derechos (Smulovitz, 2008).

El poder judicial posee ciertas características, que, en algún punto, moldean este tránsito. En primer lugar, es una institución donde el derecho a la propiedad privada posee un peso central, que prima sobre otros derechos, incluso el de la vivienda. A la vez, el poder judicial configura el campo jurídico, donde diversos actores disputan saberes y posiciones en función de los capitales que poseen (Cravino, 2016).

En América Latina, hace algunas décadas, la arena judicial comenzó a ser un ámbito de resolución de ciertos conflictos urbano-ambientales. Este tipo de problemas fueron llevados a la corte vinculándolos con derechos fundamentales e incorporando a los afectados como parte de las causas (Azuela, 2014). Este proceso ha sido denominado como *giro político del activismo legal*, caracterizado por la articulación de la práctica del derecho con los actores sociales afectados, con el fin de generar conciencia sobre los derechos y visibilizar la herramienta judicial como ámbito de demanda (Delamata, 2016). Asimismo, los procesos de judicialización, en gran medida, implicaron la incorporación por parte de las organizaciones sociales de la arena judicial como ámbito de disputa. Estas nuevas modalidades exigencia nutrieron el repertorio de acción de los movimientos sociales, ampliando su capacidad de visibilizar un conflicto, legitimar sus demandas, y posibilitando obtener ciertas victorias, aunque sean parciales. La judicialización se convierte en una herramienta poderosa de intervención para los actores sociales y políticos, que muchas veces es parte de demandas políticas más amplias donde la acción judicial es un adicional para dirimir estas disputas. La arena judicial posee ciertos tiempos y obliga a determinar responsables, sancionar acciones y cerrar la disputa (Smulovitz, 2008).

a los puestos de trabajo. Son ocupaciones paulatinas del suelo, individual y discontinuas, las cuales tuvieron como resultado un espacio urbano caracterizado por sus tramas irregulares, viviendas precarias y un déficit importante de equipamientos y servicios (Lekerman, 2005; Bettatis, 2012).

En este marco, llevar un conflicto al terreno judicial ha tenido distintos efectos, como por ejemplo la visibilización de una problemática en la arena pública, la resignificación de determinado proceso social y la transformación de normativas, derechos o legislaciones. En este sentido, es posible pensar que el ingreso de un conflicto al terreno judicial puede tener una *productividad social y política* (Azuela y Cosacov, 2013). El tránsito por la arena judicial, en una gran cantidad de casos, no ha permitido obtener resultados prácticos, sin embargo, ha permitido la legitimación simbólica o la presión necesaria para obtener resultados en la arena extrajudicial (Smulovitz, 2008).

El caso de estudio y su modo de abordaje.

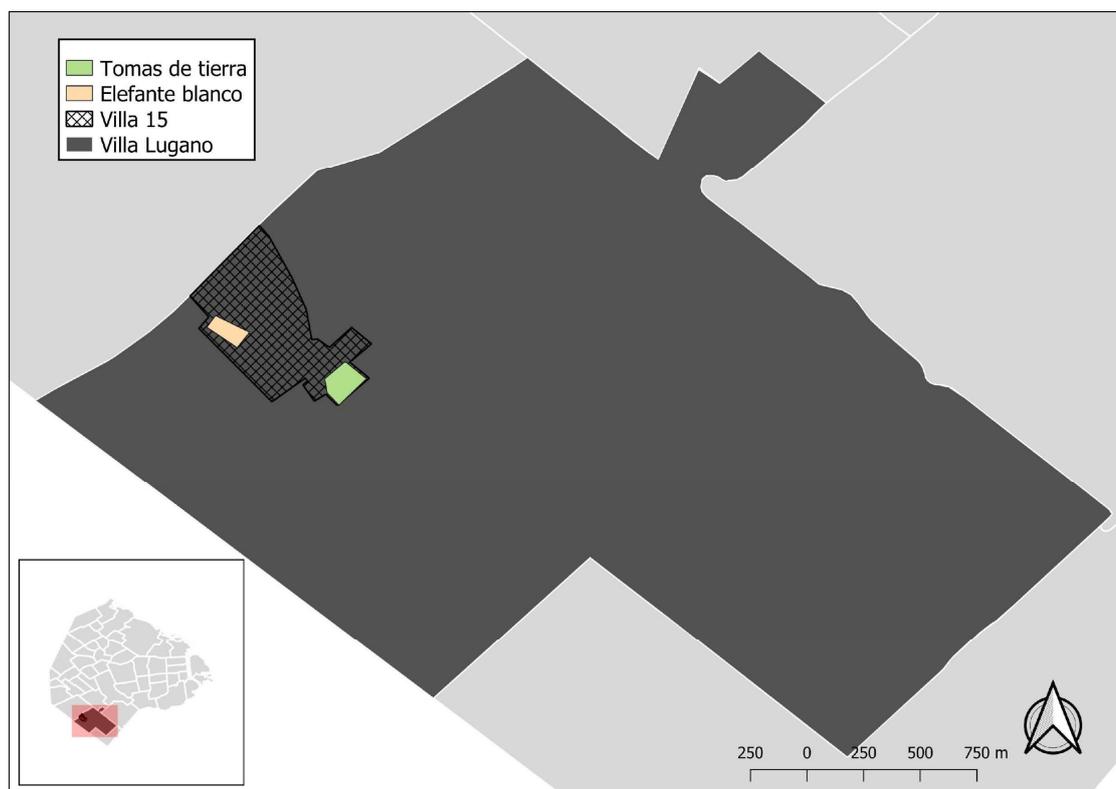
En este trabajo, desarrollamos una estrategia metodológica cualitativa, centrada en el estudio de un caso. Concebimos que este tipo de abordajes permite centrar la lupa en un territorio concreto y desde allí desentrañar las complejas articulaciones que se tejen entre los actores que construyen la política pública. Asimismo, este tipo de análisis permite abordar las complejidades del accionar judicial y las relaciones que se tejen en dicho ámbito.

El motivo de selección del caso, Villa 15, refiere a que es una de las cinco villas más grandes de la ciudad y se localiza en la Comuna 8⁶-ubicada en la zona al sur-, reconocida por el discurso estatal como una de las zonas con mayores déficits de hábitat y vivienda. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado en 2010, la Comuna 8 concentra la mayor cantidad de villas y asentamiento de toda la Ciudad y un 1/3 de su población reside en dichos territorios. Particularmente Villa 15, por un lado, en los últimos años fue foco de diversas intervenciones estatales y, por otro, ha sido un territorio donde los procesos de judicialización han tomado características particulares. A diferencia de otros barrios informales de la ciudad (Villa 31, Villa 20, Rodrigo Bueno, entre otros) Villa 15 no se encuentra judicializada en su totalidad⁷ sino que sólo se han judicializado dos conflictos puntuales: el edificio Elefante Blanco y tres tomas de tierras lindantes al territorio formal de la villa.

Figura 1: Localización Elefante Blanco y tomas de tierras, Villa 15, Villa Lugano, CABA.

⁶ La ciudad de Buenos Aires, según la Ley nº 1777/05, se encuentra dividida en 15 comunas, que contienen 48 barrios.

⁷ Como si lo están otros asentamientos de la ciudad vinculado al no cumplimiento de la Ley 148 o al incumplimiento de leyes de urbanización propias de cada barrio.



Fuente: Elaboración propia.

El primer conflicto que abordamos es el caso del Elefante Blanco, edificio que surge en la década del 40 como proyecto de hospital especializado en tuberculosis y, que luego de distintos intentos, la obra es frenada definitivamente en 1952. Luego de eso, en dicho edificio se instala un Centro de salud y diversas actividades sociales. Con el devenir del tiempo comienzan a localizarse residencialmente algunas familias. Las condiciones de habitabilidad eran deficientes y los vecinos deciden iniciar un proceso judicial para buscar una solución.

Por otro lado, analizamos el caso de tres tomas de tierras, localizadas en los márgenes de Villa 15, surgidas entre 2007 y 2010, estrechamente vinculadas al proceso de la toma del Parque Indoamericano⁸. Estas tomas responden al propio proceso de crecimiento de Villa 15 que busca expandir su superficie hacia terrenos que se encontraban vacantes. De este modo, producto de distintas tomas, en 2007 se conforma

⁸ El Parque Indoamericano se ubica en la Comuna 8. Dicha toma terminó con un desalojo violento llevado a cabo por la policía federal y metropolitana, y con la muerte de tres personas

el barrio San Pablo, en 2009 San Cayetano y en 2010 Santa Lucia. De distintos modos cada una de ellas fue judicializada en búsqueda de su desalojo.

Ambos conflictos se relacionan con otras experiencias que han funcionado como antecedentes en la acción judicial: la Causa Mendoza y el conflicto de Parque Indoamericano. En el primer caso, en el 2008 la Corte Suprema de Justicia dictaminó un fallo, sentando un precedente importantísimo del derecho ambiental, a partir del reconocimiento de los problemas que surgen al vivir en un ambiente degradado (Merlinsky, 2014). Por otro lado, el conflicto del Parque Indoamericano se inscribe en la misma sucesión de hechos que las tomas llevadas a cabo en los terrenos lindantes a Villa 15-Ciudad Oculta, conflicto que ha finalizado con el desalojo de dicho territorio.

Si bien en este artículo el foco está puesto en el accionar judicial, el análisis se inscribe en un entramado de relaciones políticas más amplias. Partimos de la idea de que la política se co-construye entre los distintos actores que intervienen en el proceso, donde el Estado -a partir de sus distintos poderes: judicial, ejecutivo y legislativo- juega un rol central, en diálogo constante con otros actores territoriales -organizaciones sociales y políticas, referentes, ONG, etc.-. Desde esta visión, las políticas son el resultado de la compleja interacción de los distintos actores y, por lo tanto, el resultado final de dichas intervenciones dependerá de las relaciones de poder establecidas (Di Virgilio y Galizzi, 2008).

Figura 2: Entramado de actores, Villa 15, 2007-2015.



Fuente: elaboración propia.

Para la reconstrucción del entramado actoral en general, y puntualmente el análisis de las características del ámbito judicial, se realizaron entrevistas en profundidad a referentes sociales territoriales, integrantes de ONG (como, por ejemplo, Centro para una Justicia Igualitaria y Popular -CEJIP-) y empleados y funcionarios de los organismos competentes (Secretaría de Hábitat e Inclusión -SECHI-, Unidad de Gestión de Intervención Social -UGIS-, Instituto de la Vivienda de la Ciudad -IVC-, Ministerio público de la defensa, Ministerio de Desarrollo Social). El criterio de selección de los entrevistados estuvo vinculado al rol y centralidad que los mismos ocupaban en el entramado actoral del territorio bajo estudio. La cantidad de entrevistas realizadas se definió en relación al criterio de saturación teórica, es decir, cuando nuevos contactos no aportaron nuevos elementos para el análisis. Asimismo, trabajamos con datos secundarios como informes de gobierno, páginas de internet, normativas, leyes, etc., y especialmente con un documento elaborado por el Ministerio Público de la Defensa (CABA), que sistematiza las intervenciones que este organismo ha realizado en el caso del Elefante Blanco.

En síntesis, nos proponemos analizar el accionar judicial referido a estos dos casos y las implicancias de que este tipo de conflictos, a priori vinculados a otros campos, transite por la arena judicial. ¿Cómo ingresan estos conflictos a la arena judicial? ¿cómo interviene el poder judicial en algunos conflictos urbano-

ambientales? ¿qué características toma dicha intervención? ¿qué efectos posee el tránsito por la arena judicial de estos conflictos? ¿cómo se vinculan los actores del poder judicial con los otros actores?

Los giros de la justicia. ¿Del *activismo legal* al cierre del ciclo?

El proceso de judicialización que se ha dado en la Ciudad de Bs.As. tuvo distintas particularidades que es necesario abordar. En primer lugar, una serie de transformaciones que devienen de la reforma constitucional de 1994 (la autonomización de la ciudad, cambios en ciertas legislaciones y la creación del fuero contencioso administrativo). En segundo lugar, lo que es denominado el giro *del activismo legal*, que implica una serie de elementos vinculados al perfil de ciertos jueces, la relación entre los procesos judiciales y ciertos movimientos y procesos sociales y la jurisprudencia sentada por ciertos litigios habitacionales y ambientales, entre otros. Por último, la estructura del poder judicial.

Resulta interesante pensar de qué modo se inicia el ciclo de judicialización en la ciudad. En este sentido, retomando a Smulovitz (2008) podemos afirmar que se vincula con tres factores que serán el plafón desde el cual se desarrolló dicho proceso. Por un lado, la modificación de cierto orden cultural que en Argentina se dio a partir del tratamiento en la justicia de diversos casos vinculados a la violación de derechos humanos en la dictadura. Desde allí comienza a ubicarse la justicia como una posible arena de resolución de problemas que no se habían logrado abordar en otras instancias. Asimismo, se produce ciertos cambios en la estructura de oportunidades legales que en la ciudad se vincula, sobre todo, con la sanción de la constitución en 1994 y el reconocimiento de nuevos derechos. Y, por último, las transformaciones en cierta plataforma de apoyo a partir de la existencia de organizaciones dentro y fuera del poder judicial dispuestas a acompañar dicho proceso.

Con la reforma constitucional de 1994, la ciudad tomó el status de Provincia y se inicia un proceso constituyente local que tuvo como resultado una Constitución propia y un sistema judicial propio. Esta nueva constitución sancionó una serie de derechos sociales y humanos, que se combinó con un período de gobierno de retroceso de servicios brindados por el Estado. En ese marco, comienzan a aumentar las demandas legales como modo de resistir el escenario desfavorable, proceso que se extiende, sobre todo, desde 1994 a 2004 (Smulovitz, 2008).

En esta nueva constitución, el derecho a la vivienda y el hábitat tiene un peso central de forma novedosa. Asimismo, en 1998 se sancionó la Ley 148, la cual declara como prioritaria la problemática habitacional en villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y el consecuente desarrollo de políticas habitacionales tendientes a la radicación y transformación definitiva de dichos territorios. El incumplimiento

de esta ley habilitó distintas estrategias de judicialización impulsadas por diferentes organizaciones y residentes de las villas, lo cual resultó un hecho novedoso incluso en el escenario regional (Delamata, 2016).

Por otro lado, el proceso de autonomización supuso el traspaso de los fueros federales al ámbito de la ciudad. En este proceso, se crearon dos fueros nuevos: el contravencional, conformado por funcionarios designados por comisión, y el Contencioso Administrativo y Tributario (CAyT) donde se tratan las causas en las que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) es demandado o acusado. Desde su creación en 2000, el CAyT estuvo compuesto por varios jueces⁹ que poseían una mirada favorable a los derechos sociales (González Redondo, 2018). Mediante estas transformaciones de la estructura judicial se desarrolló el denominado *nuevo activismo judicial*, el cual se caracterizó por impulsar fallos que garantizaban derechos sociales y por el compromiso de los abogados y jueces con los actores sociales afectados (Delamata, 2016).

En 2007, cambió el signo político del gobierno de la ciudad, lo cual impactó en la estructura judicial y en la política habitacional. Entre 2007 y 2015 se desarrollaron las primeras gestiones del PRO¹⁰ en la ciudad, con Mauricio Macri como jefe de gobierno.

En lo referido a la política habitacional y de las villas dicho periodo puede dividirse en dos momentos. Desde sus inicios y hasta 2011, caracterizado por un nulo abordaje y poca centralidad de la problemática en el discurso estatal, lo cual se vio reflejado en la desarticulación de los organismos institucionales que históricamente atendían dicha problemática. A la vez, durante este primer período la gestión del PRO clausuró los canales de diálogo con las organizaciones territoriales, lo cual potenció una alianza con el sector del progresismo judicial y un fuerte activismo en esta arena de disputa (Cravino, 2016, Autora, 2016; Fainstein y Palombi, 2018).

En 2010, se produce el conflicto de la toma del Parque Indoamericano considerado un punto de inflexión tanto en el desarrollo de las políticas públicas urbanas como en el accionar judicial. Este suceso pone en evidencia la problemática de las villas -invisibilizada para gran parte de la población- y muestra a la zona sur de la ciudad¹¹ como un territorio conflictivo, elementos que comienzan a manifestarse en el discurso estatal. Dicha transformación discursiva fue acompañada con una fuerte reestructuración

⁹ El fuero CAyT tuvo la particularidad de que los cargos fueron concursados, favoreciendo la incorporación de nuevos jueces con este nuevo perfil.

¹⁰ Un nuevo partido político, denominado PRO (Propuesta Republicana), liderado por Mauricio Macri, actual presidente de la nación.

¹¹ Territorio donde se localiza el caso de estudio, y que como hemos mencionado, contiene a la mayor cantidad de villas, nuevos asentamientos urbanos y complejos habitacionales de la ciudad.

institucional que dio origen a nuevas instituciones, muchas veces con objetivos poco claros y superpuestos (Cravino, 2016, Autora, 2016; Fainstein y Palombi, 2018).

Sin embargo, pese a desarrollarse un discurso institucional que proponía un modelo de abordaje integral, se desarrolla una política fragmentada, orientada a atender situaciones de emergencia y con intervenciones focales que buscaban transformar simbólicamente ciertos espacios públicos sin modificar las condiciones de vida de los habitantes (Autora, 2016; Fainstein y Palombi, 2018).

Durante este periodo, como respuesta al giro del accionar progresista, el oficialismo genera ciertas acciones que buscan contrarrestar sus efectos: por un lado, una nueva composición del Poder Judicial tendiente a dar respuestas contrarias a la visión judicial progresista y por otro, la intervención en el entramado de organización barrial a partir de la articulación con ciertos referentes y la territorialización de ciertas instituciones (Delamata, 2016). Algunos autores comienzan a hablar de *cierre del grifo o fin del ciclo progresista* (Arcidiacono & Gamallo, 2017; Cravino, 2016)

En relación a la nueva composición del poder judicial, entre 2009 y 2013 se produce una modificación del fuero CAyT¹² mediante el cual se duplican los juzgados de primera instancia (en la actualidad con 24 jueces) y se crea la tercer Sala de la Cámara de Apelaciones, en ambos casos, primando el nombramiento de jueces de perfil conservador. Se dan una serie de fallos adversos al activismo judicial progresista y la cámara de Apelaciones del Fuero CAyT dictó distintos fallos revocando resoluciones de primera instancia favorables al progresismo. En este sentido, comienzan a primar posiciones punitivistas por sobre las garantistas de derechos sociales. (Deamata, 2016, Cravino, 2016).

Fruto de todo este proceso, se configura cierto aparato institucional-judicial que es el marco en el que se desarrollan las acciones analizadas en los próximos apartados. En la ciudad el Poder Judicial está compuesto del Poder Judicial Jurisdiccional, integrado por juzgados y tribunales, y Ministerios Públicos (El Ministerio Público de la Defensa, el Ministerio Público Tutelar¹³ y el Ministerio Público Fiscal¹⁴)

Por otro lado, se produce una territorialización de las instituciones estatales -del poder ejecutivo y judicial- como herramienta para contener el potencial conflicto social, que se había puesto en evidencia con la toma del Parque Indoamericano. En este sentido, se construyen oficinas denominadas Portales Inclusivos

¹² A partir de las leyes 3.318/09 y 2.152/13.

¹³ Encargado de la protección y satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, y de las personas afectadas en su salud mental.

¹⁴ El cual tiene a su cargo la investigación de las contravenciones y delitos, la formulación de acusaciones ante los jueces y la proposición soluciones alternativas al conflicto).

-correspondientes a la SECHI inicialmente y actualmente también al IVC-, equipos barriales de la UGIS y oficinas de algunos programas dependientes del Gobierno Nacional como el Plan Ahí. En lo referido al poder judicial, el Ministerio Público de la Defensa, encargado de garantizar el acceso universal y gratuito a la Justicia por medio de defensores, localiza oficinas descentralizadas en los barrios populares. El objetivo fue mejorar las condiciones de acceso a la justicia, sobre todo, de aquellas poblaciones que no poseen recursos para hacerlo de otra manera. Mediante dichas oficinas se propuso establecer vínculos de confianza con las poblaciones, con el objetivo de que las mismas reconozcan al Poder Judicial como una herramienta de defensa y reclamo de sus derechos y desde allí, acompañar los procesos judiciales que las personas decidan llevar a cabo (Parellada, 2016).

En este sentido, entre 2013 y 2014, se crean en Villa 15 un Centro de Acceso a la Justicia -más conocido como CAJ-, dependiente del Ministerio Público de la Defensa (MPD) y Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO) -dependiente del Ministerio Público Fiscal en este caso de Nación-.

Las intervenciones y discursos analizados a continuación se inscriben en este momento de disputa del ámbito judicial y en el marco institucional aquí descripto. Para ambos casos, en primer lugar, analizamos los modos en que el conflicto ingresa a la arena judicial, para luego adentrarnos en las características propias del proceso y los modos de resolución del conflicto. Prestamos especial atención a los modos de interacción entre los distintos poderes y los actores sociales implicados.

Un elefante ocupa mucho espacio¹⁵. La causa judicial del Elefante Blanco y las manzanas alledañas

El edificio denominado Elefante Blanco, ubicado en la manzana 27 bis de Villa 15, surge inicialmente como un proyecto de Hospital especializado en tuberculosis, constituyéndose con el paso del tiempo en un símbolo de abandono del barrio. Su construcción se desarrolló en distintas etapas desde el año 1935 hasta su suspensión definitiva en 1955. A la vez, desde 1952, de manera interrumpida han funcionado en la Planta Baja un Centro de Salud y salita ambulatoria y diversas actividades sociales.

Figura 3: Elefante Blanco, Villa 15.

¹⁵ Un elefante ocupa mucho espacio, es el título de un libro escrito por Elsa Bornemann, publicado por primera vez 1975. Fue prohibido dos años después, en el marco de la última dictadura militar Argentina



Ph. Berenice Rubio

El edificio comienza a habitarse en 1980, a partir de la instalación de dos familias que tenían a su cargo la tarea de cuidar el Centro de Salud, ubicado en dicho edificio. Recién en 1990, mediante un proceso paulatino de ocupación y compra/venta se produce el poblamiento a gran escala, llegando a contener a 100 familias dentro del edificio y 200 en sus inmediaciones (viviendas construidas por los habitantes, adosadas a las paredes del edificio)¹⁶.

La ocupación del Elefante Blanco presenta problemáticas complejas, las cuales pueden agruparse en tres dimensiones: la dominial, la habitacional y la ambiental. La problemática dominial, es de larga data. El suelo donde se ubica el Elefante Blanco y sus terrenos cercanos son cedidos a la Municipalidad de Bs.As. en 1935 por Liga contra la Tuberculosis. Luego de que las obras sean abandonadas en 1948, dichos terrenos fueron expropiados por el Gobierno Nacional y transferidos luego, en 1978, al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA). En 2006, en el marco de un proyecto de construcción de vivienda lindante al edificio, dichos predios fueron cedidos, mediante un convenio de uso, a la Fundación Madres de Plaza de Mayo, encargada de la gestión de dicho proyecto. Dentro del mismo proyecto, durante los años subsiguientes se

¹⁶ Causa "Serra Gustavo c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo (art.14 Constitución de la CABA)". 2013, Defensoría de primera instancia CAyA nº 5, MPD CABA

desarrollaron en el edificio distintas actividades sociales y culturales. En 2011, el proyecto inicial se frena y el edificio y las obras pasaron a ser administradas por una organización responsable de su continuidad. Sin embargo, debido a su incumplimiento, a fines del 2012, los terrenos volvieron a dominio del GCBA, específicamente el Ministerio de Desarrollo Social¹⁷. A lo anterior se le suma que las distintas familias que allí residían lo hacían de modo informal.

Por otro lado, las familias que habitaban el edificio y sus inmediaciones sufrían un gran problema habitacional y ambiental, generado a partir de las precarias condiciones de construcción, la ausencia de servicios, la acumulación de basura en los subsuelos (que van desde desechos hogareños hasta autopartes, muebles, etc.), la existencia de plagas, contaminación del agua, etc¹⁸.

El inicio de la acción judicial.

El caso del Elefante Blanco cobra visibilidad luego de un incendio sucedido en 2005, a partir del cual, varios entrevistados identifican el inicio de un proceso de organización vinculado a la problemática habitacional, que no toma fuerza hasta 2012 a partir de un nuevo incendio. En ese momento, los habitantes reactivan la demanda, logrando generar una mesa de diálogo coordinada por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), con participación del Min. Desarrollo Social, la UGIS y la Dirección General Guardia de Auxilio y Emergencias. Luego de ello, el IVC presentó un proyecto de relocalización -que nunca se efectivizó-, donde se comprometía a aportar un terreno y los fondos necesarios para la construcción de viviendas para los residentes del edificio y alrededores (Ferreira, 2016; Lorences, 2016).

Preocupados por las condiciones habitacionales, un grupo de vecinos acercó sus reclamos a una oficina descentralizada del Poder Judicial (de la Asesoría Pública Tutelar) y a la Defensoría del Pueblo, con quienes tenían relación desde el incendio del 2005. En respuesta, el Ministerio Público de la Defensa (MPD) y el Ministerio Público Tutelar instaron a distintas instituciones del GCBA (Ministerio de Desarrollo Social, UGIS, IVC, CBAS)¹⁹ a que informaran sobre la situación edilicia, sanitaria, social y habitacional del Elefante

¹⁷ Causa "Serra Gustavo c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo (art.14 Constitución de la CABA)". 2013, Defensoría de primera instancia CAyA nº 5, MPD CABA.

¹⁸ Causa "Serra Gustavo c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo (art.14 Constitución de la CABA)". 2013, Defensoría de primera instancia CAyA nº 5, MPD CABA.

¹⁹ Se los instaba a realizar un censo en pos de determinar la cantidad de familias que allí residían, a la UGIS de llevar a cabo las distintas medidas necesarias para eliminar las plagas, y se pidió un informe a la Guardia de Auxilio sobre la situación edilicia el cual informo que más allá del deterioro el edificio era habitable. A su vez, el CESAC informó los múltiples riegos de salud que poseía la población -diarreas crónicas, enfermedades respiratorias, etc. A la UGIS y a Espacio Público se les solicitó que garanticen la recolección de residuos. Todo lo anterior se complementó con informes de arquitectos, trabajadores sociales y otros especialistas.

Blanco. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo inicia una serie de visitas al edificio e informes técnicos, elementos que son utilizados luego en el litigio²⁰.

Podemos sostener, que el conflicto vinculado a los problemas urbano-ambientales del Elefante Blanco ingresó a la arena judicial *desde abajo* (Arcidiacono y Gamallo, 2011), es decir, a partir de una acción ofensiva iniciada por los habitantes en pos de garantizar ciertos derechos. Son los propios habitantes, los que ante distintos problemas acuden a las instituciones territorializadas del poder judicial.

Finalmente, en el 2013, se inicia un amparo colectivo contra el GCBA²¹, “(...) para que, a través del Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Hábitat e Inclusión, Unidad de Gestión de Intervención Social, Instituto de Vivienda de la Ciudad y la totalidad de organismos que resulten competentes cesen en su omisión de garantizar el derecho a la salud integral de las personas que habitan en el complejo ex Centro de Salud Mataderos, que incluye el edificio conocido como Elefante Blanco (...)”²². La medida es llevada a cabo con el objetivo de visibilizar la situación urbano-ambiental y obtener una orden judicial que permitiera mejorar la higiene y limpieza del edificio, garantizar la provisión de servicios y la recolección de residuos correspondiente (Ferreira, 2016; Ruíz Conti y Dos Santos Freire, 2016).

El amparo desarrollado presenta ciertas características enunciadas por los actores judiciales participantes. En primer lugar, se planteó al litigio con un carácter *estructural*, ya que se trata de derechos vulnerados para un grupo de personas “tradicionalmente marginadas (...), víctimas de carencias estructurales” (Ruíz Conti y Dos Santos Freire, 2016b, p72). En segundo lugar, la demanda promovía el carácter *colectivo* -apoyándose en otro amparo colectivo previo-, sustentado en la caracterización de que la contaminación del edificio afectaba al conjunto de los habitantes y, por lo tanto, su resolución debía contemplar a toda la población (Ruíz Conti, Dos Santos Freire, 2016b). Por último, se manifiesta la intención de generar un proceso judicial *inclusivo*, a partir de promover la participación de los habitantes y la incorporación de las voces de los afectados a los tribunales. En este sentido, si bien desde los abogados defensores se ha logrado que las percepciones de los afectados sean tenidas en cuenta en las sentencias judiciales, la generación de un proceso real participativo es dudosa. En relación al primer punto, se han promovido debates abiertos entre las partes, realizando visitas judiciales al complejo y se ha realizado una

²⁰ Actuación Administrativa N° 5022/11 que tiene como resultado la Resolución N°2332/12, utilizada posteriormente en el litigio.

²¹ Con representación de la Defensoría de Primera Instancia en lo CAyT (Contencioso, Administrativo y Tributario) N° 5, del Ministerio Público de la Defensa, cuyo defensor es Dr. Ramiro Dos Santos Freire.

²² Causa “Serra Gustavo c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo (art.14 Constitución de la CABA)”. 2013, Defensoría de primera instancia CAyA n° 5, MPD CABA.

audiencia judicial con representantes del barrio (septiembre 2014). Sin embargo, si bien esa dimensión de la participación estuvo presente y habilitada en este caso por distintos actores del poder judicial (abogados y jueces), la generación de estructuras organizativas que permitan procesos de empoderamiento colectivo sólidos en el tiempo fue una deficiencia, que tuvo consecuencias luego en los modos de resolución del conflicto.

A los elementos reconocidos por los actores del MPD parte del proceso, podemos sumarle el carácter estratégico. Es decir, la demanda se centra en la problemática de salud y ambiente, por sobre los problemas habitacionales. Esta decisión tiene en cuenta la Causa Mendoza como antecedente favorable y los múltiples fallos desfavorables en temas referidos a vivienda y hábitat. Asimismo, basándose en antecedentes de fallos judiciales incumplidos, no se apuntó a un gran litigio (por ejemplo, que contemple las condiciones habitacionales y dominiales de toda Villa 15), sino que se concentró en la exigencia de derechos concretos que puedan ser garantizados a partir de acciones específicas a cargo del GCBA, mediante las estructuras estatales existente.

Los elementos novedosos de la estrategia judicial (la priorización de la demanda ambiental en términos estratégicos, el carácter colectivo, y la circunscripción a una problemática específica con el propósito de sentar un precedente que habilite políticas públicas de urbanización a nivel barrial) podrían ser replicados en otros casos.

De esto modo, retomando Azuela, (2014) podríamos afirmar que, en este caso, se evidencia un nuevo discurso jurídico expresado en los discursos y acciones de algunos integrantes del poder judicial, donde los tribunales son concebidos como un terreno de resolución de conflictos sociales, con el fin de promover acciones estatales transformadoras de las condiciones de vida de la población.

Modos de resolución del conflicto.

Con la judicialización del conflicto del Elefante Blanco, en diciembre de 2013, la jueza Elena Liberatori²³ le ordenó al GCBA el saneamiento del edificio²⁴. Esta medida reconocía al Estado como responsable por la desatención del problema y definía al IVC y a la SECHI como organismos competentes encargados de desarrollar acciones para solucionarlo. Sin embargo, funcionarios y trabajadores de estos organismos, en las entrevistas realizadas, no se hicieron cargo de esta responsabilidad y se la adjudicaban

²³ Del Juzgado en lo CAyT N° 4.

²⁴ Es decir, la limpieza de: los tanques de agua, el basural de los subsuelos, de los volquetes, tareas de fumigación y desratización en forma periódica, la provisión de agua potable y el cerramiento de ventanas.

completamente al Ministerio de Desarrollo Social. Esta definición de responsabilidades tuvo implicancias muy claras en el modo de resolución del conflicto debido al perfil y competencias del Ministerio asignado como responsable.

El Poder Judicial entra en diálogo con el poder legislativo a partir del reconocimiento de una falta de este último y lo insta a llevar a cabo medidas que impliquen una resolución del problema. El pasaje por la arena judicial funciona como puente entre un reclamo concreto, no satisfecho por los canales tradicionales de exigencia política, y las instituciones del poder ejecutivo encargadas de resolver dicho problema. Lo que inicialmente se presenta como una demanda es reconocido como un derecho que exige ser garantizado por el Estado, lo cual evidencia cierto *carácter productivo* de la judicialización. Sin embargo, la resolución del conflicto implica un traslado de la arena judicial hacia la arena de la política pública, la cual posee otras lógicas y modos de acción.

El GCBA realizó algunas obras puntuales -colocación de barreras físicas y se mejoró la recolección de residuos- dando cuenta de lo dictaminado por la medida cautelar. Sin embargo, los requerimientos más importantes -provisión de agua y la limpieza del subsuelo- no se llevaron a cabo (Ruíz Conti y Dos Santos Freire, 2016b). Asimismo, si bien la orden judicial exigía que las instituciones estatales garanticen las condiciones de habitabilidad para quienes allí residían, el GCBA entre 2014 y 2015, mediante el Ministerio de Desarrollo Social, promueve el abandono del edificio a través del otorgamiento de subsidios²⁵.

El proceso de desalojo del edificio del Elefante Blanco posee diversas irregularidades. En primer lugar, la relocalización de las familias no estuvo determinado por la medida cautelar de diciembre de 2013, ni en la audiencia de 2014. Sin embargo, el gobierno optó por avanzar en el desalojo de las familias utilizando diversos mecanismos de persuasión para que acepten el subsidio.

“Al principio había reticencia porque decían me estas sacando por dos mangos con cincuenta o un lugar que no se, pero por otro lado, había familias que decían es “La posibilidad” y no tengo que esperar diez años más y agarraban la plata que había y se alquilaban o compraban algo ahí en la misma villa (...) Lo que llamaba la atención era que la mayoría de las familias habían trabajado en el obrador y supuestamente iban a acceder a las viviendas sociales de Sueños Compartidos, que finalmente nunca accedieron. Por eso la mayoría, cuando después se le ofrecía el subsidio habitacional agarraron porque ya había pasado el tiempo en el que ellos pretendían irse de adentro del edificio.” (Trabajador/a de Desarrollo Social del equipo encargado del Elefante Blanco, 2017).

²⁵ Los subsidios se entregaron mediante el Programa de Atención a Familias en Situación de Calle. En 2013 se registra el primer otorgamiento de subsidio, a una vecina referente. En 2014, luego del inicio del reclamo judicial, comienza una etapa de abrupto descenso de la población. En 2015, la cantidad de habitantes había pasado a sólo 25.

Como evidencia la cita anterior, eran en su gran mayoría familias con una larga historia de vulnerabilidad habitacional y distintas promesas frustradas de resolución de dicho problema. Si bien, posiblemente reconocían que el subsidio no era la mejor era solución, era la solución posible en el marco de un desalojo futuro que se leía inminente.

La efectividad del desalojo nos enfrenta ante las contradicciones de la potencialidad del pasaje por la arena judicial. Si bien, abogados defensores y algunos jueces, han tenido las intenciones de generar procesos de empoderamiento de los afectados y la capacidad de reconocer derechos vulnerados para pelear por ellos, en este caso ello no ha sido suficiente para que los vecinos se organicen y logren garantizar el derecho a la vivienda. Procesos de empoderamiento tales como para resistir un desalojo de estas características, requieren estructuras organizativas que generen mejores condiciones en las disputas legales y no legales, que van más allá de valorizar la voz de los afectados. En este sentido, sin ser directamente su responsabilidad, la acción legal progresista encuentra ciertos límites a la hora de consolidar lo determinado en la arena judicial en el ámbito de la política pública.

En el proceso de resolución del conflicto mediante el desalojo por parte del Poder Ejecutivo, se evidencia una individualización del conflicto, desconociendo los deseos de los habitantes y el carácter colectivo del problema, que había sido reconocido desde el ámbito judicial. La individualización del conflicto se llevó a cabo a partir de negociaciones individuales desarticulando las negociaciones colectivas, en las que los habitantes poseen mayor capacidad de disputa.

Producto de dicha individualización, las soluciones habitacionales logradas a partir de los subsidios fueron deficientes y dispares. Como se evidencia en los siguientes relatos, no hubo una política y accionar definido con claridad, sino que se fueron construyendo distintas ofertas y soluciones con el único fin claro de desalojar el edificio. En este sentido, los montos asignados fueron diferentes, pero también lo que cada uno hizo con ellos. La mayoría alquiló en el mismo barrio y otros se fueron a otros barrios o provincias donde tenían terrenos y/o familiares.

“Está vacío, la última vez que fuimos estaba vacío. Incluso reubicaron a todas las familias, quedaban diez familias, después quedaban 3, después quedaba 1, los Carreño que fueron los últimos que se fueron. Todos les tiraban 20 lucas, a otro 50, a otro 100. Uno se compró un auto, otro un rancho enfrente, otro se fue a alquilar, otro se fue a provincia y zafo...no hubo seguimiento de nada. De hecho, cuando vuelven a haber esas tomas, por lo general son esas familias que compraron ahí en los alrededores, en la 27 bis.” (Trabajador/a territorial, Ministerio de Desarrollo Social AHI, 2016).

Otro elemento relevante de este proceso de desalojo irregular fue la falta de registro y seguimiento del mismo. La acción estatal que promueve el desalojo se desarrolló con un grado muy alto de informalidad, es decir, sin ningún programa, política, procedimiento, decreto que la respalde, censo oficial o registro de destinatarios, ni canales de diálogo formales gobierno (Ruíz Conti y Dos Santos Freire, 2016b). Esto produce un clima de desinformación por parte de los habitantes que, frente al desconcierto, facilita las negociaciones individuales y el modo de resolución promovido por el. Asimismo, se plasma una lógica de resolución donde primó lo urgente por sobre una proyección de largo plazo orientada a solucionar problemas estructurales, en este caso, el acceso a una vivienda digna de una porción importante de la población.

A la vez, como demuestra el siguiente relato, las soluciones brindadas por el ejecutivo reproducen las *malas* condiciones habitacionales de las familias, utilizando recursos estatales para perpetuar la precarización.

“Se les ofrecían subsidio y determinado monto a las familias, para evitar un desalojo compulsivo. Y la gran mayoría de las familias se quedaron en el barrio y otras, pocas, pero seis o siete familias, se fueron a sus lugares de origen que tenían terreno, la mayoría Tucumán o Santiago del Estero (...) El que se había ido evaluábamos que, en su mayoría, mejoraba su calidad de vida. Ponele. De lo que estaba, mejoró un poco, pero no significaba que estaba en condiciones de habitabilidad dignas.” (Trabajador/a de Desarrollo Social del equipo encargado del Elefante Blanco, 2017).

En la resolución final de este conflicto, se pone en evidencia la falta de articulación entre los diversos poderes del Estado. Desde la arena judicial se define la resolución del conflicto exigiendo a las instituciones del ejecutivo que asuman un nuevo modo de intervención. En ese pasaje, se ponen en tensión las lógicas y modos de resolución del conflicto de la arena judicial con las propias lógicas de la política pública. Si bien, en el ámbito judicial el conflicto parece resoluble, al ingresar a la arena política el modo de resolución se reconvierte, pasando de una solución que garantice derechos al desalojo de los residentes. Queda en evidencia, que dentro de un mismo aparato estatal los poderes del estado poseen lógicas y modos de resolución distintos, que tensionan el desarrollo de una intervención pública coherente. Lo anterior posiblemente se potencia debido a la inexistencia de canales de diálogo entre el Poder Judicial y ejecutivo, que permitiesen que una resolución sancionada judicialmente pueda efectivizarse y llevarse a la práctica mediante acciones de gobierno.

A lo largo del análisis de este caso, se evidencia constantemente los efectos contradictorios del proceso de judicialización y la tensión entre los distintos poderes del Estado. Por un lado, el Poder judicial, busca empoderar a los habitantes y fomentar el auto-reconocimiento como sujetos de derecho y la incorporación de la herramienta judicial al repertorio de lucha de los movimientos. Asimismo, interviene concibiendo a los afectados como colectivo y busca garantizar sus derechos. Mientras que, por otro, el Poder Ejecutivo mediante los subsidios individualiza las soluciones, intenta diluir esa posibilidad organizativa y perpetúa situaciones donde el derecho a un hábitat digno sigue vulnerado.

Si bien este tipo de fallos resulta progresivo en tanto genera efectos productivos/positivos, estos quedan circunscriptos a acciones declarativas sin capacidad de materializarse en políticas públicas que impliquen transformaciones materiales en las condiciones de vida de la población (Arcidiacono y Gamallo, 2011).

Por último, si bien queda por fuera del periodo de análisis, en la nueva gestión sucedida a la analizada²⁶ se completa el total desalojo del edificio y sus inmediaciones, para dar lugar a la demolición del Elefante Blanco y la construcción de un nuevo edificio donde se mudará el Ministerio de Desarrollo Social. Este plan está acompañado de un proyecto de transformación del Mercado de Hacienda (localizado frente a Villa 15), que combina intervenciones de espacio público, equipamiento y vivienda y provisión de infraestructura y mejoramiento de espacio público en la villa.

Figura 4: Proyecto de transformación del Elefante Blanco.

²⁶ Que tiene como nuevo jefe de gobierno a Horacio Larreta, parte del mismo partido político que el gobierno anterior -PRO-.

VILLA 15

Fuente: SECHI, 2018.

Creemos que este nuevo proyecto de mejoramiento urbano de la zona permite abonar a comprender la resolución del conflicto, iniciada por un reclamo de sus habitantes, y evidencia a este territorio como un espacio de disputa histórico. Lo sucedido luego del periodo de estudio, refuerza la desarticulación de los distintos ámbitos de gobierno y la falta de seguimiento por parte del Poder Judicial de lo sancionado. La desatención del ejecutivo de lo declarado por parte del Poder Judicial, combinado con una falta de seguimiento o inacción por parte de este último, tienen como resultado la primacía de ciertos intereses por sobre el derecho a la vivienda de las poblaciones que antes residían en dichos territorios. En este caso, el tránsito por la arena judicial, promovido por los propios habitantes en busca de garantizar sus derechos, tiene un resultado completamente contrario al buscado.

Tierra tomada. El caso de las “tomas de tierras” en Villa 15 como forma de garantizar el derecho a la vivienda.

Entre el año 2007 y 2010, se realizan cuatro tomas de tierras en terrenos ubicados en los límites de Villa 15, tres de ellas (San Pablo, San Cayetano y Santa Lucía) que logran perdurar y una que fue desalojada. Con el pasar del tiempo y la consolidación de los barrios, fueron dejando esos nombres y comenzaron a llamarse unificadamente “barrio Santander”. Estos nuevos asentamientos surgen, principalmente, a partir

de la toma de tierra vacante por los llamados “*capitalistas de la villa*”, que realizan la misma operatoria en distintos terrenos del barrio: toman, subdividen y luego venden.

“Antiguamente era más espontáneo, después paso a paso fue armándose como una cultura, actores específicos que tienen el know how (saber cómo), y después una mezcla. En este caso, seguro que había un negocio y trabajo con la policía, porque estaban asociados. Y después siempre se mete gente pobre en el medio, en una lucha extraña entre los capitalistas de la toma (los que ponen plata para que se haga, los que le pagan a la gente para que se tome) y en el medio se mete gente necesitada” (Santiago, padre de la parroquia barrial, 2016)

Figura 5: Tomas de tierras, actual barrio Santander.



Fuente: Google maps, 2018.

El proceso de toma de terrenos desocupados pone en juego dos lógicas distintas. En primer lugar, la de la ganancia que opera guiada por la búsqueda del lucro, expresada en el accionar de los *capitalistas de la villa*. Por otro lado, la de la necesidad, encarnada por los habitantes que, ante la búsqueda de una vivienda estable, acceden a pagar por terrenos que otros han tomado recientemente. En este sentido, el derecho de propiedad en la villa parece estar determinado por la temporalidad de la llegada a un terreno.

La inestabilidad e informalidad del acceso a la tierra y la vivienda, y luego del dominio de la misma, desencadena un proceso obligatorio de resistencia por parte de los residentes, y de intento de desalojo por parte del Estado mediante sus instituciones de justicia y/o los dueños originarios de las tierras.

En este sentido, cada una de las tres tomas ha tenido que transitar un proceso de lucha ante un posible desalojo. Los habitantes, buscaron asesoramiento legal y conformaron instancias organizativas que les permitan desplegar una acción conjunta.

El inicio de la acción judicial.

A diferencia de lo sucedido en el caso del Elefante Blanco donde los habitantes inician la acción judicial, en este caso, el proceso comienza cuando los residentes de la primera toma (San Pablo) localizada sobre tierras de propiedad estatal²⁷ son notificados de que debían desalojar sus viviendas. Luego de recibir dicha notificación, comienzan a buscar una respuesta dirigiéndose a diversos organismos del Estado. Entran en contacto en primer momento con los Tribunales de órbita nacional que lejos de garantizar el derecho a la vivienda, operan de forma contraria, individualizando la situación y tratando de que las familias desalojen el predio por voluntad propia. A diferencia del caso anterior, en este caso son tanto los actores del poder judicial, en vínculo con el ejecutivo -por el dominio de las tierras-, los que intentan solucionar el conflicto mediante el desalojo.

Ante la falta de soluciones compatibles con sus deseos y necesidades por parte de las instituciones, los habitantes deciden buscar asesoramiento legal de manera independiente. De esta forma se ponen en contacto con una asociación sin fines de lucro llamada Centro para una Justicia Igualitaria y Popular-CEJIP-, que funciona desde el 2008 en la capilla del barrio. En este caso, se incorpora al entramado actoral un actor que está por fuera tanto de la arena judicial como del poder ejecutivo, pero que interviene en algún punto como mediador entre los habitantes afectados y las instituciones estatales.

“Y a los meses de estar ahí, estábamos un día saliendo, íbamos los sábados de dos a cuatro, y nos agarra una vecina con una cedula, que no entendían bien, pero que ellos vivían afuera de la oculta, pegaditos. La cedula claramente era la cedula de desalojo penal, estaban imputados por el delito de usurpación, tramitada en el juzgado de Rafecas. Fuimos a ver la causa, pedimos copia, la estudiamos a fondo, estaban bastante al horno” (Amina, integrante CEJIP, 2016).

²⁷ El barrio se construye sobre terrenos designado para la extensión de Av. Argentina. y, por lo tanto, era propiedad estatal del Organismo Nacional de Bienes del Estado (ONABE).

En el caso anterior (Elefante Blanco), los habitantes acompañados por instituciones de justicia descentralizadas judicializaron un conflicto, con el fin de obtener una solución al problema habitacional, actuando, podríamos decir, de modo *ofensivo*. En cambio, en este caso, el Estado inicia la acción judicial y los habitantes, acompañados por abogados independientes, deben desarrollar una acción *defensiva*. En este sentido, vemos como los actores sociales establecen diálogos con el Estado mediante dos modalidades distintas. Retomando a Arcidiacono y Gamallo (2011), la movilización legal puede estar dirigida *desde arriba* -desde los tribunales y cortes-, como es en el caso de las tomas de tierra, o *desde abajo* -mediante la movilización de los grupos sociales, como sucede con la problemática del Elefante Blanco. Podemos suponer a partir de los casos analizados que cuando las acciones surgen *desde arriba* atentan contra algún derecho social y producen *respuestas defensivas* por parte de los afectados. Mientras que, aquellas que surgen *desde abajo*, desarrollan un carácter *ofensivo*, tratando de convertir una demanda en derecho. No obstante, ambos tipos de acciones, más allá de su origen, a partir del pasaje por la arena judicial portan la capacidad de generar cierta *productividad*, aunque con efectos contradictorios.

Modos de resolución del conflicto.

Cada una de las tres tomas de tierras analizadas tuvo sus particularidades legales que influyen en el desarrollo del proceso. En el caso del barrio San Pablo -la primera de las tomas que se sucede- los habitantes a partir de una intimación de la justicia, se contactaron con abogados privados nucleados en una especie de ONG (CEJIP) y apelaron la sentencia. A la vez, comienzan a tejer relaciones políticas (Centro de Estudios Legales y Sociales y con la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat²⁸) que operaron como respaldo y acompañamiento del proceso de resistencia- De este modo, el proceso de disputa legal, acompañado por el involucramiento de estos organismos, generó las condiciones de presión necesarias para que la Cámara de apelación, reconociera que, si bien el desalojo era correcto, el Estado no podía avanzar sin garantizar una solución habitacional para los habitantes. En este sentido, una vez más, observamos cómo una demanda de vivienda al ingresar al terreno judicial es reconocida y legitimada. Aquí, el reconocimiento del problema ha producido efectos materiales, ya que, ante la ausencia de respuesta de las instituciones del Poder Ejecutivo, las familias aun hoy residen en dichos terrenos. A su vez, se evidencian efectos simbólicos, debido al reconocimiento de una demanda y su transformación en derecho.

²⁸ El secretario (R. Pascolini) y el subsecretario (G. Marzoni) de la secretaria acompañaron dicho proceso, brindando reuniones y seguimientos del caso.

Este caso, al igual que en el anterior, se evidencia que, si bien las sentencias judiciales responsabilizan a diferentes organismos del Poder Ejecutivo como garantes de la mejora de las condiciones habitacionales, esta responsabilidad no logra ser asumida y efectivizada mediante acciones concretas debido a la inexistencia de políticas públicas, programas o instituciones que lo permitan. Esta carencia no es revertida por el Estado que, ya sea por voluntad o inacción, no crea nuevas herramientas que permitan garantizar las soluciones sentenciadas.

Al igual que en el caso del Elefante Blanco, el GCBA buscó solucionar el problema por vías alternativas a las sentenciadas por el ámbito judicial. A partir del ofrecimiento de subsidios habitacionales intentó que las familias desalojen el predio por su propia voluntad, procurando desactivar el proceso de organización. Sin embargo, a diferencia del caso anterior, fruto de la organización existente y de la cohesión de los vecinos ello no fue posible. En este caso, existía en el barrio cierto proceso organizativo debido al origen de los mismos, que se fortaleció a partir de la primera intimación judicial. Estos barrios surgieron a partir de distintas tomas de tierra que tuvieron que resistir intentos de desalojo, extorciones y hostigamiento para poder permanecer en dichos territorios. Asimismo, la dotación de servicios y estructura del barrio también requirió de un proceso organizativo. Dicho proceso colectivo emergente se fortalece a partir de la intimación judicial, se eligen delegados y se conforman instancias de coordinación de cada uno de los barrios e inter-barriales.

En el caso de la segunda toma de tierras, San Cayetano (2009), el proceso presentó algunas diferencias debido a que la propiedad de la tierra era privada. Centralmente, al poco tiempo de realizarse la toma, el proceso judicial es iniciado por los dueños del terreno. Pese a dicha diferencia, el proceso tiene un desarrollo y desenlace similar al anterior. En primer lugar, el proceso judicial se desarrolló mediante el acompañamiento de los mismos abogados que en la primera toma (CEJIP) y en este sentido, se busca una resolución similar, evidenciando la articulación y acumulación de las experiencias de organización y resistencia. Nuevamente, se desarrolló una estrategia judicial, cuyo desenlace sentencia el desalojo, pero con la contrapartida de que el Estado debe brindar una real solución habitacional. En este caso, también, ante la inacción estatal, los habitantes siguen residiendo allí.

Por último, la tercera de las tomas realizadas, Santa Lucia, se da en simultáneo a la toma del terreno del Club Albariños -el cual es desalojado- y a la toma del Parque Indoamericano. Este terreno, también de propiedad privada, es el de mayor extensión y densidad poblacional (350 familias). El proceso judicial, al igual que en los casos anterior, estuvo a cargo de los abogados de CEJIP, sin embargo, a diferencia de las

otras dos tomas el proceso sigue abierto, con una orden de desalojo vigente. En los tres casos, el acompañamiento de los abogados y el aporte de su saber técnico, sumado a la articulación con otros actores políticos, fueron esenciales en el desenlace del problema.

Nuevamente se evidencia el desacople entre la arena judicial y la de la política pública. Mientras que judicialmente se sentenció el desalojo acompañado de una solución habitacional para las familias, las instituciones estatales que debían dar respuesta a ello no lo hicieron. A partir de la sentencia judicial no intervinieron instituciones del poder ejecutivo que garanticen el desalojo pero que brinden una solución definitiva, lo cual dejó en una situación de indefinición e inseguridad permanente en el tiempo. Sin embargo, actualmente los tres barrios se observan consolidados, con construcciones de hasta tres pisos, por lo que, avanzar en un proceso de desalojo sería muy costoso-en términos materiales y políticos-. Asimismo, si bien excede el período de análisis, en el año 2017 los tres barrios fueron censados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP)²⁹. Luego de ello, los vecinos en conjunto con CEJIP han logrado que la Administración de Bienes del Estado Nacional los inscriba como como “Barrio Santander”. A partir de ello los vecinos podrían solicitar certificados de vivienda familiar³⁰ que permiten

²⁹ Registro que ha sido impulsado por organizaciones sociales en articulación con el Estado Nacional.

³⁰ Según el art. 48 del Decreto N° 358/2017

Referencias bibliográficas

Arcidiacono, P., & Gamallo, G. (2011). Política social y judicialización de los derechos sociales. **Revista Temas Y Debates, Universidad Nacional de Rosario**, 15(22).

Arcidiacono, P., & Gamallo, G. (2017). Quince años de litigio habitacional en la Ciudad de Buenos Aires: de la “otra ventanilla” al “cierre del grifo.” **Papeles de Trabajo: La Revista Electrónica Del IDAES**, 11 (19).

Azuela, A. (2014). Los juristas y las ciencias sociales frente al activismo judicial y los conflictos urbano-

-
- ambientales en América Latina. **Jueces y conflictos urbanos en América Latina** (Editorial). México.
- Azuela, A., & Cosacov, N. (2013). Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales: En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de. **EURE (Santiago)**, 39(118), 149–172. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612013000300007>
- Brikman, D. (2016) ¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011- 2015. **Quid16. Revista del Área de Estudios Urbanos**, Número 6 (Nov.2016-Oct.2017), 2016.
- Bettatis, C. (2012). De Villa a Barrio. La (re) urbanización de villas y asentamientos. In Los polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento. Fundación CICCUS. (Ed.), *Cravino M. C. (comp.) Construyendo Barrios: Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. CICCUS. Buenos Aires, Argentina.
- Bettatis, C., Cravino, M. C., Varela, O. D., & Caravajal, M. L. G. (2012). De villa a “barrio”. La (re) urbanización de villas y asentamientos. **Construyendo Barrios: transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires: 2004-2009** . CICCUS, pp. 171–206. Buenos Aires, Argentina.
- Cravino, M. C. (2016). Poder judicial y ocupaciones de suelo en Buenos Aires. **Revista Direito E Práxis**, 7(14), 454–491. <https://doi.org/10.12957/dep.2016.22953>
- Delamata, G. (2016). Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires. **Revista Direito E Práxis**, 7(14), 567–587. <https://doi.org/10.12957/dep.2016.22952>
- Di Virgilio, M. M., & Galizzi, D. (2008). Los actores en el entramado de la gestión social: una aproximación operacional y elementos para el análisis. **Gestión de la política social Conceptos y herramientas** (Prometeo L, pp. 319–348). Buenos Aires, Argentina.
- Ferreira, M. V. (2016). Un hospital para enfermar. El Elefante Blanco como símbolo del problema de la salud y la vivienda en Buenos Aires. **Revista Institucional de La Defensa Pública de La Ciudad Autónoma de Bs.As**, 6(8).
- Fainstein, C. y palombi, A. (2018) Pragmatismo, desaliento de expectativas y gobernabilidad. La política de villas de las gestiones de Mauricio Macri en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015), **Revista Territorios**, Colombia.

Gonzalez Redondo, C. (2018). El distrito gubernamental de la ciudad de buenos aires. El dinámico vínculo entre la política, el conflicto y el litigio judicial. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 4. ISSN 2317-7721 pp. 2671-2712

Lekerman, V. (2005). Procesos informales de ocupación de tierras en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos? El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño. **Cuadernos de Antropología Social**. FFyL – UBA, N° 22(ISSN: 0327-3776), 115–135.

Lorences, A. (2016). Elefante blanco: una historia de abandono y exclusión. **Revista Institucional de La Defensa Pública de La Ciudad Autónoma de Bs.As**, 6(8).

Merlinsky, G. (2014). Conflictos ambientales y casos estructurales. **Jueces y conflictos urbanos en América Latina**. Self published Ink. México.

Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. **Documento CEDES**, Vol.4, p.1-44. Buenos Aires, Argentina.

Parellada, J. (2016). Acerca del Abordaje Territorial en el ejercicio de la Defensa. ¿Por qué, dónde y cómo?. **Revista Institucional de La Defensa Pública de La Ciudad Autónoma de Bs.As**, 6(8).

Ruíz Conti, M. F., & Dos Santos Freire, R. (2016). El Litigio estructural para la protección de derechos fundamentales: la experiencia del Elefante Blanco. **Revista Institucional de La Defensa Pública de La Ciudad Autónoma de Bs.As**, 6(8).

Ruíz Conti, M. F., & Dos Santos Freire, R. (2016). Estado de situación de la causa “Serra Gustavo c/ Gobierno de la Ciudad de Bs.As s/amparo (art.14 Constitución CABA)”. El caso del “Elefante Blanco”. **Revista Institucional de La Defensa Pública de La Ciudad Autónoma de Bs.As**, 6(8).

Smulovitz, C. (2008). La política por otros medios. Judicialización y movilización legan en la Argentina. **Desarrollo Económico**, 48(189–190), 287–305.

Sousa Santos, B. (2003). La caída del angelus novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política. **Colección En Clave de Sur**, (ISBN: 958-9262-26-0).

Vaccotti, L. (2017). La judicialización de la lucha por la vivienda en Buenos Aires. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, 103(103), 51–70. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10142>

acreditar domicilio, solicitar servicios, etc. Asimismo, a fines del 2018 se aprobó la Ley de Regularización Dominial e Integración social que se propone iniciar un proceso de regularización para los barrios registrados en el RENABAP. Sin embargo, dicho proceso a demostrado complicaciones en la ciudad, a diferencia de los avances que ha tenido en otras provincias.

Por otro lado, pensando en la *productividad* del ingreso de un conflicto a la arena judicial, podemos distinguir algunos efectos directos e indirectos. En primer lugar, luego de varios años de realizadas las tomas, las familias siguen viviendo en estos barrios (San Pablo, San Cayetano, Santa Lucia) sin presiones de desalojo. Y con el registro en el RENABAP y la nueva Ley aprobada presentan mejores condiciones para seguir peleando por su derecho a la vivienda y a residir allí. Como segundo elemento positivo, en el ámbito judicial se reconoció el derecho a la vivienda de estas poblaciones, no así el derecho a residir en dichos territorios. Nuevamente, al igual que en el caso del Elefante Blanco, la justicia ubicó a las instituciones del Poder Ejecutivo del Estado como garante de derechos sociales y lo instó a brindar soluciones. Sin embargo, el traspaso del conflicto de la arena judicial al Poder Ejecutivo, es decir el desarrollo de acciones y el despliegue de política pública, no logra concretar lo dictaminado por la justicia.

A la vez, otro efecto positivo del tránsito por la demanda judicial es que los habitantes se vieron forzados a iniciar un proceso de organización, necesario para resistir el desalojo. Este proceso, ha conllevado la construcción de un nuevo sujeto colectivo, que logró superar las individuales de cada familia, pese a las acciones individualizantes desarrolladas por el Estado. En el caso de las tomas, el proceso organizativo fue exitoso, permitiendo generar estructuras que perduraron en el tiempo. Se generó un proceso de empoderamiento que se concretó en la elección de delegados y el surgimiento de asambleas de los tres barrios, que luego del conflicto por los desalojos se han aglutinado en torno a problemas puntuales como la ausencia de suministro eléctrico, la realización de tendido de determinados servicios, etc.

Reflexiones finales

El análisis de este caso concreto permitió profundizar en algunas de las particularidades que ha tenido la intervención judicial en los últimos años, a partir del giro político del activismo legal y el surgimiento de una vertiente progresista. Sin embargo, estas intervenciones se han dado en el marco de un entramado actoral más complejo, con lógicas y voluntades disímiles. En primer lugar, no es posible pensar el Poder Judicial en tanto ente homogéneo, sino que existen en su interior tensiones y diversas lógicas de promoción de la justicia en sus distintos niveles. Es decir, el mismo Estado que puede iniciar una acción judicial imputando un delito -mediante el Ministerio Público Fiscal-, a su vez, posee ciertas instituciones, las

Defensorías dependientes del Ministerio Público de la Defensa, que ponen a disposición abogados del Estado para que garanticen la defensa del acusado. Las Defensorías, a su vez, poseen sus propios lineamientos que en algunos casos entran en tensión con otros organismos del propio Poder Judicial. A la vez, se evidencia la existencia de diversos discursos y modos de accionar que pueden existir dentro de la misma estructura de gobierno. El accionar *político progresista*, que se expresa en el acompañamiento de las demandas por el derecho a la vivienda y a un hábitat digno por los habitantes de la villa, se encuentra con fuertes limitaciones en el caso del Elefante Blanco, al momento de la ejecución de lo definido en la sentencia judicial, y en el caso de las tomas, incluso para obtener una resolución en términos legales favorable.

El accionar analizados permitió dar cuenta de algunos elementos vinculados con esta nueva forma de practicar el acceso a la justicia. En primer lugar, el proceso judicial ubicó a los habitantes de los barrios en un lugar de *protagonistas*, incluyéndolos en diversas etapas del proceso, promoviendo cierta participación a partir de la legitimación de sus voces, el reconocimiento de sus demandas y propuestas de soluciones. Sin embargo, el proceso organizativo ha sido disímil en los dos casos analizados. Mientras que en el Elefante Blanco no se logró generar cierto empoderamiento y proceso organizativo sólido que lograra resistir el desalojo, en el caso de las tomas se generaron ciertas estructuras organizativas que perduran en el tiempo y que han mejorado la correlación de fuerzas por parte de los vecinos, lo cual ha impactado en las resoluciones finales. La consolidación de estructuras organizativas en condiciones de seguir peleando por sus derechos es uno de los efectos positivos del pasaje de un conflicto por la arena judicial.

En segundo lugar, la primacía del derecho a la vivienda y el status de problemas estructurales que requieren de intervenciones más profundas fue un elemento emergente en ambos casos. Aunque, sobre todo el caso del Elefante Blanco pone en tensión la primacía de este derecho por sobre otros. Por último, la experiencia de judicialización de las tomas permitió por parte de los habitantes el reconocimiento de la justicia en tanto espacio de disputa y garantía de derechos. En este marco, los organismos del Poder Judicial territorializados han jugado un rol de intermediarios entre el barrio y las instituciones del Poder Ejecutivo.

Registramos dos tipos de accionar que se construyen a partir de la articulación de los afectados y el ámbito judicial. Un primer tipo de acción, en este caso evidenciada en el conflicto del Elefante Blanco, impulsada por los actores sociales afectados, es decir, *desde abajo*, acompañados por instituciones descentralizadas y territorializadas del Poder Judicial. Este accionar traslada una demanda política y social al ámbito judicial, desarrollando una acción que hemos definido como *ofensiva*, la cual busca el

reconocimiento de determinada demanda y su reconversión en derecho. Lo cual, a su vez, tiene como consecuencia el reconocimiento del Estado como principal responsable y la intimación a determinadas instituciones de gobierno a realizar acciones concretas que permitan esbozar una solución. Por otro lado, visibilizamos aquellas acciones iniciadas *desde arriba*, es decir desde tribunales o cortes, que, en el caso analizado -las tomas de tierra-, a partir de una acción judicial ponen en riesgo la garantía de un derecho social. En respuesta, los afectados desarrollan una acción *defensiva*, en este caso apoyados en abogados de una organización de la sociedad civil.

En ambos casos, el acceso a la justicia es una de las herramientas con las que cuentan los actores sociales para exigir soluciones a sus problemas. A la vez, el Poder Judicial opera como intermediario entre los afectados y el Poder Ejecutivo o legislativo, quien debería garantizar sus derechos. El vínculo entre los poderes del Estado atraviesa distintas tensiones, propias de las diferentes lógicas y modos de actuar de cada uno. El Poder Judicial interviene de modo *declarativo* para solucionar determinados conflictos, en estos casos, exigiéndole a las instituciones del Poder Ejecutivo que actúen de determinada manera. En el traspaso de la resolución del conflicto de la arena judicial a la de la acción estatal, las instituciones presentan grandes limitaciones para efectivizar lo dictaminado. Se evidencia que la lógica de la política pública requiere de otros tiempos, voluntades políticas, determinada estructura, existencia de ciertos programas y formas de canalizar lo determinado por el ámbito judicial, que impiden su efectivización.

En ambos casos, podemos sostener que el pasaje por la arena judicial posee efectos contradictorios y que no dependen únicamente las voluntades individuales, sino de las propias lógicas de la estatalidad. El accionar progresista se encuentra con fuertes limitaciones a la hora de concretizar fallos favorables o incluso de condicionar las propias resoluciones judiciales. Sin embargo, estos casos evidencian que incluso en menor escala que procesos de judicialización de una villa entera, la judicialización tiene ciertos efectos productivos, sobre todo vinculados a la visibilización de las problemáticas y al reconocimiento de derechos.

Notas

Trabalho enviado em 12 de janeiro de 2019

Aceito em 30 de setembro de 2019