

Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires

Uma década de ativismo judicial nas vilas de Buenos Aires

A decade of judicial activism in the villas of Buenos Aires

Gabriela Delamata

Abogada (UBA), Licenciada en Ciencia Política (UBA) y Doctora en Ciencias Políticas y Sociología (Instituto Ortega y Gasset y Universidad Complutense de Madrid). Investigadora Independiente del CONICET. Profesora Titular Regular de Sociología Política en la Universidad Nacional de San Martín. Email: gabrieladelamata@gmail.com.

Artigo recebido e aceito em maio de 2016.

Resumen

Este artículo es continuación de una serie de investigaciones desarrolladas sobre los efectos del activismo judicial en las villas porteñas y representa tanto un balance selectivo de hallazgos previos como una expansión de la investigación, que incorpora impactos indirectos y contra-efectos al activismo judicial progresista.

Palabras clave: Villas de Buenos Aires; Activismo judicial, Efectos sociales

Resumo

Este artigo é uma continuação de uma série de pesquisas desenvolvidas sobre os efeitos do ativismo judicial nas villas portenhas e representa tanto um balanço seletivo de descobertas anteriores como uma expansão da investigação, que incorpora os impactos indiretos e “contra-efeitos” do ativismo judicial progressista.

Palavras-chave: Vilas de Buenos Aires; Ativismo judicial; Efeitos sociais.

Abstract

This article is a continuation of a series of investigations developed on the effects of judicial activism in the villas of Buenos Aires and represents both a selective balance of previous findings and an expansion of the research, which incorporates indirect impacts and counter-effects of progressive judicial activism.

Keywords: Villas of the city of Buenos Aires; Judicial activism; Social effects.

Introducción

Desde mediados de la década pasada, organizaciones de la sociedad civil, jueces y otros integrantes de los tribunales porteños, impulsan acciones judiciales colectivas en las villas de Buenos Aires, dirigidas a satisfacer derechos habitacionales (y políticos) de sus habitantes, reconocidos en la Constitución y en la legislación de la Ciudad. En el marco de los estudios interesados en la capacidad de las cortes de producir transformaciones¹, la amplitud tanto territorial (muchos barrios) como temporal de la intervención judicial y los efectos sociales y políticos del litigio, cobran el mayor interés.

Hace unos años, estudiosos del activismo judicial y de los sectores populares urbanos, comenzaron a unir esfuerzos de investigación sobre las características y consecuencias del activismo judicial en estos barrios precarios de la ciudad de Buenos Aires. Estas investigaciones lograron identificar aspectos nodales de la dinámica de la intervención judicial. En especial, el aporte del segundo grupo de estudios contribuyó a colocar las acciones judiciales dentro de una historia larga de vinculación (y confrontación) de las villas con el Estado, y permitió profundizar en la coyuntura crítica de relaciones en la cual el litigio judicial se inserta y los operadores jurídicos leen el conflicto. Otras investigaciones analizaron efectos e impactos de la acción judicial persistente. Por un lado, se pudo establecer que, junto al reconocimiento de derechos sociales, y habitacionales, en particular, que es característico de la actividad del fuero interviniente, el activismo judicial en villas debe su particular dinamismo a la amplitud y determinación con que los actores jurídicos llevaron adelante el acceso a la justicia de los villeros. Este tema, inserto en debates acerca del rol de la abogacía en relación con “comunidades segregadas”, se convirtió en una preocupación central de la agenda reformista de los jueces y produjo una serie de cambios tanto en la actividad de los tribunales como en las formas de interpretación y acción de los actores del litigio -desde cambios en el *framing* de las demandas barriales, pasando por la conformación de nuevas estructuras de movilización territorial, hasta la

¹ RODRÍGUEZ GARAVITO, RODRÍGUEZ FRANCO, 2010; RODRÍGUEZ GARAVITO, 2011; GARGARELLA, DOMINGO, ROUX, 2006.

introducción de nuevos repertorios de reclamo de los vecinos. Por otro lado, se comprobó que, pese a la diversidad de objetos y barrios implicados en las causas judiciales, el impacto de la judicialización sobre la política pública ha sido limitado, aunque no menor. El grueso de los casos judiciales resueltos rara vez sobrepasó el control de legalidad de la política de villas del gobierno de la ciudad; sin embargo, desde el momento en que los jueces pasaron a intervenir en las decisiones sobre villas, se alteró la dinámica decisoria referida a tales políticas.

Al promediar el ciclo de la judicialización, organismos de la Ciudad y de la Nación institucionalizaron la política de acceso a la justicia de los integrantes del Poder Judicial porteño activistas, abriendo múltiples oficinas de atención en las villas. En años más recientes, el gobierno de la Ciudad respondió a los efectos sociales y políticos del activismo judicial, mediante dos vías: por una parte, procurando ganar espacio político en algunos barrios, a través de la gestación de redes con los vecinos por fuera de las representaciones vecinales constituidas electoralmente, y, por la otra, intentando obtener, en el contexto creado por una nueva composición del Poder Judicial porteño, resoluciones favorables y contrarias a las sentencias de la judicialización progresista.

No obstante que se está lejos de poder determinar el alcance transformador de estos cambios, es posible sostener que los mismos operaron sobre los aspectos más salientes de la agenda reformista de los jueces activistas. De manera más amplia, unos reabren el debate que rondó la intervención judicial desde su surgimiento, referido a las relaciones entre los actores políticos, los actores jurídicos y los actores territoriales; otros actualizan la pregunta acerca de la capacidad distributiva o material de la acción judicial.

Este artículo es continuación de una serie de investigaciones desarrolladas sobre los efectos del activismo judicial en las villas porteñas y representa tanto un balance selectivo de hallazgos previos como una expansión de la investigación, que incorpora impactos indirectos y contraefectos al activismo judicial progresista.

En la primera parte del texto, se hará una descripción somera de las relaciones que históricamente fueron vinculando los barrios, la política y el

Estado, precisando el carácter de la intervención judicial como un tipo de respuesta importada desde la arena jurídica a la situación política y socio-habitacional de las villas. En la segunda parte, se brindará una caracterización del proceso de intervención judicial, destacando especialmente rasgos y consecuencias (e impactos institucionales indirectos) de un tipo de activismo de los tribunales que, dentro de la política institucional originaria del fuero, abrevará de una serie de reformas autoimpuestas al quehacer jurisdiccional por parte de los magistrados intervinientes. En la tercera parte, se hará referencia a las resoluciones emitidas por el Poder Judicial en las distintas causas, se señalarán sus efectos sobre la política pública referida a villas y se incorporarán algunos cambios recientes, que denominamos “contra-efectos” al activismo judicial progresista. Finalmente, presentaremos un resumen sucinto, a modo de conclusión.

1. Villas y formatos de acción: la aparición de la intermediación legal activista

Las primeras villas de Buenos Aires se remontan a los procesos migratorios impulsados por la industrialización de la primera mitad del siglo XX, que desembocaron en la localización de familias de trabajadores procedentes de distintas regiones del país en zonas aledañas al crecimiento de las fábricas, dando origen a formas precarias de hábitat². Sus habitantes adoptaron formas organizacionales por medio de las cuales intentar mejoras en la vivienda e infraestructurales, y el Estado desarrolló a su vez distintas acciones orientadas a modificar las condiciones habitacionales de las villas, que, con ser disímiles, pueden ser agrupadas por su objeto, bajo el nombre de “política de villas” (RICCIARDI, SEHTMAN, 2012: 299).

² “A pesar de sus constantes transformaciones, las villas mantienen hoy las principales características que las diferencian no sólo del hábitat formal sino también de otras formas de hábitat informal como los asentamientos surgidos de tomas, las ocupaciones de inmuebles, etc. Las villas son un tipo de urbanización informal de tierras vacantes, producida de manera diferida en el tiempo y como resultado de prácticas individuales o colectivas no planificadas; entre sus principales características se encuentran la irregularidad de la trama urbana, la alta densidad poblacional, la precariedad constructiva de las viviendas, la imperfecta titularidad de dominio de la tierra y el acceso deficiente a los servicios y bienes públicos” (RICCIARDI, SEHTMAN, 2012: 299).

Desde su gestación hasta la dictadura iniciada en 1976, que produjo el desalojo compulsivo más dramático de su historia, la acción pública villera se apoyó en dos tipos de organizaciones. Entre la década de los cincuenta y los sesenta, las comisiones vecinales barriales se erigieron en estructuras primarias de una organización de segundo grado, de perfil sectorial y reivindicativo, que fue reconocida y reglamentada en su funcionamiento por la (entonces) Municipalidad de Buenos Aires. Durante los años setenta, el formato reivindicativo previo mutó hacia una fuerte politización de las organizaciones y dio lugar a la conformación de un movimiento villero principalmente ligado a vertientes peronistas. Durante todo el período, la política de villas se mantuvo dentro de un criterio erradicador y/o relocalizador de los barrios. Esta situación cambió con el retorno a la democracia en 1983. Tras la desestructuración de las organizaciones existentes y la desaparición de varios asentamientos, producidas durante el gobierno militar, la democratización reemplazó el criterio anterior, por la radicación (y la mejora del hábitat *dentro* de las villas), como paradigma de intervención. No obstante este cambio transformador, la relación entre instituciones y villas, no diferiría desde entonces del tratamiento que el sistema político le tendría reservado a la pobreza urbana, de corte asistencial, al tiempo que las organizaciones villeras emergentes pasarían a caracterizarse por estar más ligadas al Estado (y los partidos, en clave clientelar) que por ejercer la representación de los intereses de los habitantes de las villas (CRAVINO, 1998; VITALE, 2013). Más específicamente, desde la refundación democrática, la interacción entre la política de villas y las organizaciones encargadas de representar a los vecinos e intermediar sus demandas ante el Estado, adoptaría un formato relacional centrado tanto en la gestión de la precariedad habitacional bajo la lógica de la urgencia, -quedando en segundo plano una aproximación en términos programáticos (por ejemplo, a través de programas de urbanización)- como en el control de las organizaciones vecinales por parte de las instituciones de gobierno, apoyado tanto en su rol de regulador procedimental de su composición como en el de proveedor de los recursos por ella demandados (SEHTMAN, 2009).³

³ Las villas cuentan con un régimen propio de representación comunitaria o vecinal ante el

Como ha señalado asimismo el autor, esta forma de relación entre organizaciones e instituciones tuvo fuertes efectos, materiales y políticos, en el hábitat villero, ya que minimizó la cantidad de recursos destinados a la solución estructural de los problemas ligados a la informalidad urbana y redundó en una pérdida de credibilidad de los dirigentes ante los vecinos que desembocó en una crisis de legitimidad de sus órganos de representación (SEHTMAN, 2009). En este marco, durante la primera mitad de 2000, la combinación de estos y otros factores, como el aumento de la población villera⁴, conllevó al surgimiento de un nivel inédito de conflicto entre los pobladores y el gobierno, que se manifestó posteriormente a través de demandas presentadas ante el Poder Judicial local. Desde entonces, precariedades villeras –infraestructurales y relativas a su ciudadanía política – comenzaron a ser traducidas como vulneraciones de derechos de los habitantes, y distintas acciones y omisiones de la política de villas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a ser cuestionadas en su legalidad y/o constitucionalidad en diversos casos judiciales.

También en el pasado, las organizaciones villeras habían enfrentado el cuestionamiento de los vecinos, lo cual era superado por el surgimiento de nuevas organizaciones (CRAVINO, 2006: 61). A principios del siglo XX, la crisis de representación que afectaba a las organizaciones existentes, paralela y vinculada a su vez con la debacle que aquejaba a los partidos tradicionales del sistema político, particularmente el local, dejó un espacio abierto para la expresión conflictiva de necesidades e intereses de los habitantes, que coincidió con una cierta efervescencia de los actores jurídicos interesados en tender puentes con los sectores populares y el movimiento social. Para estos

Estado, reconocido y reglamentado por éste a mediados del siglo pasado. Bajo el formato relacional emergente en la transición democrática, el organismo a cargo de organizar las elecciones en las villas – perteneciente al área de vivienda de la Ciudad de Buenos Aires – desempeñó la función de manera arbitraria y abusiva, mediante la convocatoria o no de los comicios y el manejo de las listas vecinales. Esta modalidad de intervención se articuló a una distribución discrecional de los recursos destinados a las villas, a través de los referentes vecinales efectivamente “reconocidos” por la administración.

⁴En contraste con el paulatino repoblamiento iniciado en la década de los ochenta, las villas experimentaron un notable crecimiento demográfico entre 2001 y 2010, que se tradujo tanto en una densificación y extensión de las villas históricas como en la formación de nuevos asentamientos. De acuerdo a datos emergentes del Censo Nacional 2010, la población residente en villas de la Ciudad, ascendió en ese año a 163.587 personas, un 52.3% más que la relevada por el Censo Nacional 2011, representando la mitad del crecimiento de la población porteña global.

actores, empoderar a los vecinos mediante los nuevos derechos reconocidos en la Constitución y que pudieran surgir nuevos formatos de acción, basados en aquellos marcos y herramientas, se convirtieron también en móvil de su actividad judicial en las villas.

2. Condiciones, rasgos y productividad del activismo judicial en villas

En 1996 se desarrolló el proceso constituyente que dio un marco jurídico a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. La Constitución aprobada otorgó, en particular, una sólida protección al derecho al hábitat y la vivienda. En el artículo 31, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires introdujo el derecho a la “vivienda digna y el hábitat adecuado” y resolvió “la integración urbanística y social de los pobladores marginados [...] con criterio de radicación definitiva”. En 1998, la Legislatura porteña sancionó la ley 148, conocida como “ley de villas”, y que busca dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad, mediante la conformación de una Comisión Coordinadora Participativa, integrada por representantes del gobierno y de los habitantes de villas, y encargada, entre otras tareas, de: “diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y núcleos habitacionales transitorios, realizable en un plazo de máximo de 5 (cinco) años”. A su vez, “la Comisión Coordinadora Participativa dictará el reglamento electoral y confeccionará el padrón para los comicios en las villas y núcleos habitacionales transitorios (NHT) no regularizados y convocará a elecciones abiertas dentro del primer año de funcionamiento de la C.C.P”.

La normativa, lograda gracias al avance político-electoral de la fuerza de centro-izquierda FREPASO en la ciudad de Buenos Aires, permaneció no obstante incumplida. Esta situación impulsó estrategias convergentes de las organizaciones sociales de litigio, por un lado, y de algunos integrantes del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial porteño, creado en 2000, por el otro, dirigidas a dar traslado hacia los tribunales de las problemáticas habitacionales y políticas de las villas, abriéndose distintas

causas y a lo largo de un tiempo prolongado, que amerita referirse a ellas en términos de un proceso de judicialización.

Esta convergencia estratégica, que es definida como “nuevo activismo judicial” en materia de DESC (ABRAMOVICH, PAUTASSI, 2009: 1), se apoyó asimismo en un giro “político” del activismo legal, que pasó a priorizar, junto con la exigibilidad judicial de derechos sociales y la rendición de cuentas, que en la definición referida se subrayan, el compromiso con un tipo de abogacía “comunitaria” u orientada hacia las “comunidades segregadas” y que apela a una vinculación mayor de la práctica del derecho con los actores sociales (ACOSTA, BERCOVICH, CHELILLO, 2013). Todas las organizaciones sociales litigantes entrevistadas manifestaron la intención de dejar atrás intervenciones exclusivamente orientadas hacia la incidencia estatal, para anclar su actividad en los barrios, aportando herramientas para el empoderamiento ciudadano y promoviendo la participación de las comunidades en todas las instancias del proceso judicial. Entre los integrantes del Poder Judicial, el giro político se manifestó a través de su compromiso con un desarrollo amplio e igualitario del acceso a la justicia y que debía echar las bases de una transformación mayor, nutriendo nuevas estrategias de acción colectiva en los barrios.⁵

En base a este compromiso, jueces y representantes de la Defensa y la Asesoría Tutelar del fuero idearon una serie de soluciones creativas, específicamente dirigidas a confrontar diferencias de información y de acceso a los tribunales de los sectores villeros. Una de esas medidas consistió en extender la actividad jurisdiccional con acciones tendientes a crear conocimiento y conciencia sobre los derechos. En este plano, el

⁵ Esta motivación de los actores judiciales, destinada a prolongar sus efectos más allá del juicio, implica un claro reconocimiento de agencia a los actores territoriales. Desde esta concepción, se subraya la capacidad de los actores sociales de alterar su realidad y ser (co) protagonistas de los cambios. Otra jueza mostró una opinión divergente: subrayó que la vulnerabilidad educativa y cultural de los habitantes afecta cualquier construcción de reciprocidad en términos de derechos y obligaciones, colocando en el centro de la potencia transformadora a los propios jueces, mediante la facilitación de instancias de coordinación con las áreas de gobierno que permitan llegar a soluciones en el marco del cumplimiento de sus funciones. Es difícil saber cómo diferentes matrices impactan en la carrera de los jueces, pero resulta pertinente anotar que uno de los jueces de la primera matriz fue posteriormente sometido a apercibimientos por parte de la administración judicial, si bien en el marco de otro tipo de causa, mientras que la última jueza se convirtió en blanco de críticas por parte de los vecinos, en lo que entendieron fue un acuerdo de la magistrada con el gobierno de la Ciudad, en el marco de una política de morigeración del activismo judicial. Estos hechos se produjeron en el contexto que tratamos en el punto 3 de este trabajo.

desplazamiento de los magistrados a los barrios y su labor, ocupada en traducir problemas habitacionales como derechos de los ciudadanos e instando a los vecinos a incorporar su exigibilidad como estrategia de reclamo, se transformaron en prácticas corrientes. Otra de las medidas se orientó a garantizar el ingreso de las demandas villeras a los tribunales. Al mismo tiempo que aceptaban una legitimidad amplia para la representación de estos grupos, los jueces apuntaban a ejercer un cierto control en el manejo de las causas. Esta última estrategia se llevó adelante mediante un proceso incrementalmente concentrador de los casos en unos pocos juzgados – aquellos efectivamente interesados en la problemática villera –, basado en la generación de vinculaciones procesales, como la conexidad, la producción de incidentes y/o la formación de megacausas, y cuya expresión mayor fue la creación de una Secretaría de Villas en uno de los juzgados para la atención de las peticiones del sector (DELAMATA, SEHTMAN, RICCIARDI, 2014).

Junto con el impacto que las resoluciones judiciales produjeron en la política de villas del gobierno de la Ciudad, y que retomaremos en el apartado siguiente, esta dinámica del activismo judicial, apoyada en la interacción y articulación con los vecinos, representa una de sus facetas más productivas. La misma dio origen a nuevas formas de acción territorial y pública de los habitantes de las villas y posteriormente a nuevos intentos organizativos de segundo grado.

Dentro de los primeros efectos socio-políticos, debe apuntarse la conformación de grupos de referentes en distintas villas que comenzaron a confluir en un mismo curso de acción estratégica con jueces y otros actores legales activistas en la presentación de acciones judiciales. Estos referentes se convirtieron en agentes, o en “estructuras” de movilización barrial (MCADAM, MCCARTHY, ZALD, 1999: 24), encargadas de difundir y “enseñar” los derechos con el fin de implicar a otros en la lucha por una mejora de su ciudadanía residencial.

Más ampliamente, la canalización de reclamos a través de la justicia dio origen a un nuevo repertorio estratégico de los habitantes, en su búsqueda de obtener mejoras a las condiciones habitacionales. Mediante las acciones judiciales no sólo se abrió una nueva vía de reclamo, en sustitución del

deteriorado camino administrativo; de más manera más fundamental, la presentación de los reclamos en el marco de los derechos y la exigencia de cumplimiento de obligaciones legales, dirigidas a las instituciones de gobierno, introdujeron una fisura en el corsé que ataba las decisiones de políticas referidas a los barrios a la intermediación de los actores políticos tradicionales y de cuya definición participaba la administración, superponiéndose como una nueva “capa” estratégica desafiante, a las prácticas de interacción con el Estado arraigadas. Hacia 2009, este nuevo repertorio dejó de ser monopólicamente vehiculado hacia los tribunales de justicia, para dar paso a movilizaciones en el espacio público central y en la instancia legislativa, para la urbanización de algunas villas.

En 2012, el activismo en que se involucraron los distintos actores del proceso de judicialización impulsó algunos intentos de organización “transvillera” o entre distintas villas. La primera organización tuvo a uno de los jueces activistas como principal referencia, y la segunda, al (ex) legislador por la Ciudad de Buenos Aires y presidente de la Comisión de la Vivienda de ese Poder, autor y promotor de la causa “Elecciones”⁶. Ambas organizaciones realizaron peticiones institucionales y desarrollaron acciones de protesta con el objetivo de que se llevara adelante la urbanización de los barrios. Estas experiencias expresaban el crecimiento cualitativo de la cuestión villera, al estar ahora dirigida a buscar una solución integral a las condiciones sociohabitacionales de las villas y no a obtener respuestas puntuales referidas a uno o algunos de sus aspectos. También impulsaban una forma de demandarla que apelaba al protagonismo y la participación de los vecinos: pese a ser propiciadas por actores del Poder Judicial y del Poder Legislativo intervinientes en el proceso de judicialización, la “urbanización” debía encauzarse por vía de la movilización política, sin quedar exclusivamente subsumida a las acciones judiciales (DELAMATA, SEHTMAN, RICCIARDI, 2014).

Nuevos impactos institucionales

Promediando el ciclo activista, las reformas autoimpuestas por los miembros del fuero activistas, tendientes a mejorar el acceso a la justicia de los villeros,

⁶ Véase la nota 12 en este trabajo.

se trasladaron a las instituciones y dieron lugar a la creación de nuevos centros de atención a los vecinos en sus barrios. Estas iniciativas involucraron tanto a organismos de la ciudad de Buenos Aires, como a distintas agencias de la administración federal.

Dentro de la esfera del Poder Judicial porteño, el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creó en 2008 las oficinas de orientación al habitante. Las oficinas se fueron instalando en las principales villas de la ciudad, con el fin de que se pueda recurrir a ellas “en caso que el Gobierno de la Ciudad est[é] vulnerando alguno de tus derechos constitucionales, en particular tus derechos económicos, sociales y culturales garantizados por las leyes y la constitución porteña, [entre ellos el de] poder habitar una vivienda digna ubicada en una zona correctamente urbanizada”. En cuanto a las funciones del programa, la Dirección de Orientación al Habitante (DOH) brinda asesoramiento e información, canaliza la asistencia social a través de las vías administrativas correspondientes o puede derivar a los consultantes para la judicialización con los Defensores de Primera Instancia del Ministerio Público de la Defensa⁷. También en la Ciudad, otro organismo que había estado involucrado en la presentación de demandas de los habitantes de villas ante los tribunales, la Defensoría del Pueblo -organismo autónomo cuya misión es defender los derechos humanos frente a la administración-, inauguró, a partir de 2015, distintas sedes en las villas, como parte de un plan descentralizador de su actividad hacia todas las comunas y los barrios “más vulnerables” de la ciudad. A través del programa Defensoría del Pueblo en Villas, el organismo se propone trabajar por la integración socio-urbana de los barrios y en las distintas dimensiones que hacen a los habitantes de las villas, de manera conjunta con los vecinos y a través de mesas de trabajo.⁸

En el nivel federal, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación creó los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), que tienen por finalidad “brindar asesoramiento jurídico y social gratuito para resolver diversas

⁷ http://www.defensoria.jusbaires.gov.ar/attachments/article/7506/sede_25_04_16_s.pdf

⁸ www.defensoria.org.ar; www.defensoria.org.ar/wpnoticiasphp/noticias.php?id=7619; www.defensoria.org.ar/wpnoticiasphp/noticias.php?id=8030; www.defensoria.org.ar/wpnoticiasphp/noticias.php?id=1039.

problemáticas que afectan a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad”. El servicio se inicia cuando el abogado recibe al ciudadano, si fuera necesario suma al equipo psicosocial, y como último recurso se acompaña al vecino durante el proceso⁹. En 2014, el Ministerio Público Fiscal de la Procuración General de la Nación (MPF) creó el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia. Entre las principales funciones del Programa está la de instalar Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO) en las principales villas de emergencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se encargarán de facilitar la resolución alternativa de conflictos, generar mecanismos de prevención de delitos y desarrollar acciones de promoción de derechos para fortalecer los vínculos comunitarios y consolidar los canales de comunicación entre el MPF y la comunidad.¹⁰ Se crearon ATAJOs en cinco villas porteñas. Como explicaría el director del programa, la justicia porteña ya había tratado asuntos referidos a la condiciones de vivienda de las villas, “pero el Ministerio Público Fiscal no ha tenido participación y comenzará a incluirse”¹¹

Algunas con capacidad de judicializar, otras más orientadas a la solución de problemas a través de la mediación y/o por la vía administrativa, el resultado es una sumatoria de agencias de atención en las villas superpuestas. Determinadas oficinas no hicieron sino institucionalizar actividades que los mismos organismos venían realizando en los barrios y en el marco de la judicialización de las problemáticas villeras, en particular, como la Defensoría Oficial y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad. A ello se sumó el interés de la Nación, que multiplicó las agencias, procurando no quedar afuera de asuntos cuyo volumen creciente no admitía que se los dejara en manos de la Ciudad. No olvidemos que Buenos Aires fue el distrito adverso por excelencia al kirchnerismo por esos años gobernante a nivel nacional, y que la penetración territorial se aceleró una vez que el jefe de gobierno porteño, Mauricio Macri, se perfiló como candidato a las elecciones presidenciales de 2015.

3. Los contra-efectos al activismo judicial progresista

⁹ www.jus.gob.ar/accesoalajusticia/servicios/asesoramiento-juridico.aspx

¹⁰ <http://www.mpf.gob.ar/atajo/>

¹¹ Entrevista, Pagina 12, 9-06-2014.

Las causas referidas a villas de la ciudad que se ventilaron en la justicia porteña, comprenden un vasto repertorio de objetos, atingentes a grupos de vecinos de distintos barrios, y una serie de distintas medidas, como la construcción de viviendas, la provisión de servicios urbanos (agua potable, electricidad), el saneamiento ambiental o la urbanización, y, a través de una “megacausa” judicial, la regularización de los procesos electorales en los barrios¹². En todos los casos, los jueces objetaron al gobierno de la ciudad el incumplimiento de políticas y procedimientos previstos en las leyes y, complementariamente en la Constitución de la Ciudad, relacionados con derechos habitacionales y derechos políticos de los habitantes. Sin descuidar los efectos materiales derivados de las resoluciones judiciales en distintos barrios, como se señaló en la introducción, la suma de casos colectivos no operó un cambio profundo en la política de villas. Pese a que desde los juzgados se generaron condiciones para que las distintas pretensiones se vincularan entre sí, no se produjeron decisiones que estuvieran dirigidas a replantear de manera integral las condiciones de vida y habitabilidad en las villas. Como se ha visto, el principal efecto de la estrategia concentradora de causas colectivas alrededor de unos pocos juzgados fue la gestación de nuevas articulaciones entre los vecinos y el Poder Judicial y una innovación en los repertorios de acción territorial, basada en el reclamo de derechos, con la expectativa, también, que los derechos sirvieran de base normativa para la emergencia de nuevas representaciones en los barrios. Como fue asimismo mencionado, el principal efecto de la intervención judicial sobre la política de villas redundó en un aspecto particular de la misma, esto es, alterando el modelo de toma de decisiones, desde el momento en que la palabra oficial de los jueces comenzó a formar parte del juego.

Aunque las primeras intervenciones judiciales se remontan a comienzos de 2000, el grueso de las decisiones de la justicia se produjeron durante las administraciones de Mauricio Macri al frente del gobierno de la Ciudad de

¹² En esta causa se ordenó la regularización de los procesos eleccionarios y la posterior celebración de elecciones en distintas villas (17 en total), a partir de 2009 y bajo intervención judicial. Un análisis de las distintas causas puede verse en Ricciardi, Sehtman (2012) y Delamata, Sehtman, Ricciardi (2014).

Buenos Aires (2007-2011; 2011-2015). Si bien, en términos generales, su política hacia las villas no produjo novedades respecto de la lógica anterior, concentrada en responder a la emergencia de situaciones no previstas, le tocó al gobierno combinarlas a su vez con las acciones impuestas por el Poder Judicial (CRAVINO, RICCIARDI, SEHTMAN, 2013: 355). No obstante, durante su segundo mandato, el macrismo logró avanzar sobre dos de los “efectos” más importantes gestados por la intervención judicial activista: por un lado, consiguió generar nuevas articulaciones con los vecinos en los barrios y, por otro lado, supo obtener fallos judiciales favorables, revirtiendo resoluciones del activismo progresista.

Por una parte, el gobierno macrista fomentó la creación de cooperativas barriales, conformadas por vecinos de los barrios para la realización de trabajos de mantenimiento dentro de los mismos, y en algunos casos, obras menores de conexión domiciliaria a las redes de agua y/o electricidad. A través de aquéllas, la administración “logró – en alguna medida – la configuración de nuevos actores en los barrios, con quienes establecer vínculos y construir relaciones, en forma paralela a las representaciones...” (CRAVINO, RICCIARDI, SEHTMAN, IDEM: 338). Según indican los autores, la organización de los vecinos para cumplir con tareas coordinadas por distintos organismos gubernamentales, crea, desde la gestión, una red con algún grado de independencia de las representaciones vecinales electoralmente constituidas y que se legitima fácticamente en el otorgamiento del manejo de recursos estatales a grupos de miembros de cooperativas, estableciendo vínculos directos con los vecinos y la posibilidad de construir interlocuciones colectivas (IDEM: 356).

Puntualmente, la existencia de cooperativas dificulta la posibilidad de judicializar reclamos por falta de servicios, ya que los mismos vecinos son los responsables de la realización de tareas, y por tanto, cualquier reclamo ante las autoridades puede recaer en las fuentes de trabajo de los vecinos. Por otra parte, al ser la cara visible de las acciones del gobierno en sus barrios, estos vecinos son los destinatarios a su vez de las posibles críticas de otros vecinos. En suma, los grupos organizados en cooperativas quedan en una situación de

dependencia relativa frente a los organismos de la vivienda, que provee las fuentes de trabajo (IBIDEM).

A esta superposición de redes laborales y redes políticas en los barrios, a contrapelo de la auto-organización de los vecinos y el respeto a las representaciones resultantes de las urnas, fomentados por la intervención judicial, el macrismo sumó una serie de fallos favorables y adversos al activismo progresista. Tales resoluciones se produjeron tras haberse sustanciado, en 2013, los concursos judiciales ordenados por las leyes 3.318/09 y 2.152/13, modificatorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley 7). Por la primera ley, se ampliaron de 15 a 24 el número de Juzgados de Primera Instancia del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, y por la segunda ley, se creó en el ámbito de la Cámara de Apelaciones del mismo fuero, una nueva Sala conformada por tres jueces. Finalmente, se realizaron los concursos y se completaron vacantes existentes, primando el nombramiento de jueces de perfil conservador.

En este contexto, durante la segunda mitad de 2014, la Sala II de la Cámara de Apelaciones del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario dictó distintas resoluciones, revocatorias de fallos de primera instancia que habían reconocido la existencia legal de las villas en cuestión (colocándolas al amparo de la ley 148/98) o que desconocieron la existencia de una ley o una sentencia judicial anterior que ordenaba la urbanización del predio, y donde además de habían celebrado elecciones reconocidas por el Gobierno de la Ciudad o se las estaba llevando adelante.

En el mes de octubre, dicha Sala revocó la resolución que ordenaba al gobierno porteño urbanizar el barrio Rodrigo Bueno. Este caso es emblemático porque se trata de un predio habitado por los vecinos desde hace varias décadas y que la justicia de primera instancia había ordenado urbanizar apelando directamente a los principios de la Constitución de la Ciudad y al criterio que ella define para los barrios informales, considerando que la legislación en materia de villas no incluye expresamente a Rodrigo Bueno. Rodrigo Bueno está ubicado en una zona de gran interés para el mercado inmobiliario y comercial. La empresa IRSA, una de las más grandes desarrolladoras en la Ciudad, tiene hace años el proyecto de realizar un mega

emprendimiento en el área y lidia con la idea de que exista una villa a la vista de dicho emprendimiento. Según un reporte de la ONG Observatorio Derecho a la Ciudad, el gobierno porteño necesitaba este nuevo fallo de la justicia para impulsar el proyecto IRSA en la Legislatura. La causa se encuentra actualmente en manos del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad, a partir de un recurso de inconstitucionalidad presentado por miembros del Ministerio Público del Poder Judicial. Pese a la trascendencia de este caso específico, la referida sentencia se inscribía dentro de la mencionada serie más amplia de resoluciones del mismo tipo. En los meses de agosto y septiembre del mismo año se habían producido fallos similares con origen en la misma sala de Cámara y con idénticas características: sentencias judiciales de primera instancia favorables, seguidas de revocatorias, en casos de villas que están asentadas en terrenos codiciados para las grandes inversiones inmobiliarias y de obra.¹³

Todo indica que mientras el gobierno macrista se decidía por consolidar algunas villas, de la mano de nuevas estructuras organizativas vinculadas a la administración, un conjunto de sentencias judiciales ponía límites a cualquier intento de urbanización o similar en otras, no reconociendo judicialmente la existencia de barrios que podrían ser afectados a otros usos y valiéndose para ello de la distinción entre villas, por un lado, y asentamientos precarios y “tomas”, por el otro, es decir, mediante un uso de la ley favorable al mercado y las grandes obras, y desfavorable hacia los habitantes.

A modo de conclusión

Uno de los efectos generales del proceso de judicialización de problemáticas villeras de la Ciudad de Buenos ha sido su juridificación, esto es, la reelaboración de las mismas en términos de derechos (AZUELA, 2014: 26). En el caso, la difusión de discursos legales que conlleva regularmente la judicialización (TATE, VALLINDER, 1995), tomó cuerpo en los actores sociales

¹³ Observatorio Derecho a la Ciudad. Información disponible en: <https://www.facebook.com/notes/observatorio-del-derecho-a-la-ciudad/la-justicia-a-favor-del-mercado-inmobiliario-las-villas-no-se-urbanizan/14745661>.

del litigio judicial y amplió el campo estratégico a través del cual los habitantes de las villas se dirigen al Estado en busca de solución a sus problemas habitacionales. Fuertemente involucrado en impulsar una mayor autonomía de estos sectores populares, el proceso judicial activista se desdobló en dos frentes: por un lado, propulsó acciones judiciales en distintos barrios, instando a los actores sociales a exigir el cumplimiento de las responsabilidades administrativas, y, por el otro, fomentó la auto-organización territorial de los villeros, ordenó nuevas elecciones en villas antiguas y más recientes, y como impulso hacia un verdadero salto cualitativo, promovió la acción colectiva de los villeros dirigida a lograr la urbanización de los barrios.

Que esos fueran los principales efectos de la judicialización progresista, parece poder comprobarse mediante los “contra-efectos” que suscitó en la administración la nueva relevancia política e institucional de los jueces. La política de villas del gobierno porteño debió sumar las mandas judiciales a sus magras acciones en el campo habitacional y también debió organizar elecciones en los barrios. Pero, conteste a los impactos mayores de la judicialización, decidió intervenir en el entramado de la organización barrial y, a través de la nueva composición del Poder Judicial, tentar resoluciones que limitan espacialmente los alcances de la actividad judicial progresista.

Tratándose de un proceso en marcha, y que observamos en este artículo hasta 2015, no cabe sino seguir analizando su devenir. También es necesario indagar sobre el desempeño de las nuevas oficinas de acceso a la administración y a la justicia creadas, si representan nuevos acicates de la actividad judicial progresista o si se trata más bien de nuevos programas de inserción territorial sin impacto transformador y qué diferencias existen entre todas ellas. Por fin, ¿qué le depara a las villas el nuevo ciclo político abierto en 2015, signado tanto por una nueva conformación del Poder Judicial porteño, como por el nuevo gobierno de Cambiemos, encabezado por Mauricio Macri, en la Nación y en la Ciudad?

Referencias bibliográficas

ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (Org.) *La revisión judicial de las políticas sociales: estudio de casos*. Buenos Aires: Ediciones el Puerto, 2009.

ACOSTA, Mariel; BERCOVICH, Luciana; CHELILLO, Mauro Chelillo. Modelos para armar: una posible tipología de la relación Abogacía de Interés Público - comunidades segregadas. In: BERCOVICH, Luciana; MAURINO, Gustavo(Orgs.). *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba, 2013.

AZUELA, Antonio. Introducción. In: AZUELA, Antonio; CANCINO, Miguel Ángel (Org.). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. México: PAOT-IRGLUS, 2014.

CRAVINO, María Cristina. *Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996: entre la autonomía y el clientelismo*. I Congreso Virtual de Antropología y Arqueología. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 1998.

CRAVINO, María Cristina. *Las villas de la Ciudad*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006.

CRAVINO, María Cristina; RICCIARDI, María Victoria; SEHTMAN, Alejandro. De la programación a la administración o de los anuncios al pragmatismo: avatares de las políticas de villas del macrismo (2007-2011). In: BERCOVICH, Luciana; MAURINO, Gustavo(Orgs.). *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba, 2013.

DELAMATA, Gabriela; SEHTMAN, Alejandro; RICCIARDI, María Victoria. Más allá de los estrados... Activismo judicial y repertorios de acción villera en la Ciudad de Buenos Aires. In: PAUTASSI, Laura (Org.). *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires: acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos, 2014.

GARGARELLA, Roberto, DOMINGO, Pilar, ROUX, Theunis. *Courts and social transformation in new democracies. An institutional voice for the poor?* Hampshire: Ashgate, 2006.

MCADAM, Doug; MCCARTHY, John; ZALD, Mayer. Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. In: MCADAM, Doug; MCCARTHY, John; ZALD, Mayer (Orgs.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, 1999.

RICCIARDI, Victoria; SETHMAN, Alejandro. Las villas de la Ciudad de Buenos Aires: políticas, derechos e intervención judicial. In: ALEGRE, Marcelo; GARGARELLA, Roberto (Org.). *El derecho a la igualdad: aportes para un constitucionalismo igualitario*. 2 ed. Buenos Aires: Igualitaria-ACIJ-Abeledo Perrot, 2012.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César, RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. Un giro en los estudios sobre derechos sociales: el impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia. In ARCIDIÁCONO, P., ESPEJO N., RODRÍGUEZ GARAVITO, C. *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2010.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César. Beyond the Courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. *Texas Law Review*, 2011: 89.

SEHTMAN, Alejandro. *La reproducción política de la precariedad urbana: el caso de la Villa 31 (1996-2007)*. Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad Nacional de San Martín/Georgetown University, 2009.

VITALE, Pablo. Entre hechos y derechos. Políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires. In: BOLIVAR, T, ERAZO, J. (Coords.). *Los lugares del hábitat y la inclusión*. Quito: CLACSO/FLACSO/MIDUVI, 2013.

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjörn (Org.) *The global expansion of judicial power*. New York; New York University Press, 1995.