

# Organizaciones territoriales y litigios estructurales ambientales en Argentina

*Territorial organizations and environmental  
structural litigation in Argentina*

CARLA FAINSTEIN

Recibido: 10 de enero de 2023

Aceptado: 5 de enero de 2024

**Resumen:** Este artículo busca indagar los efectos y las transformaciones que la judicialización de conflictos urbano-ambientales genera en organizaciones sociales de asentamientos informales urbanos. Se consideran dos casos localizados en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los que la sentencia de un litigio estructural con eje en el derecho al ambiente motorizó la implementación de una batería de acciones estatales sobre un territorio contaminado. A través de un trabajo de campo cualitativo centrado en entrevistas y el relevamiento de documentación, se analizaron los repertorios de la acción colectiva utilizados frente a los múltiples interlocutores estatales.

**Palabras clave:** acción colectiva, políticas urbanas, judicialización, asentamientos informales, conflicto social.

**Abstract:** This article seeks to investigate the effects and transformations that the judicialization of urban environmental conflicts generate in social organizations located in urban informal settlements. It focuses on two cases in the Metropolitan Area of Buenos Aires in which the ruling on a structural litigation based on the right to the environment led the state to implement a series of actions on a polluted territory. Through qualitative fieldwork that included several interviews and the review of documentation, it analyzes the repertoires of collective action directed to multiple state interlocutors.

**Keywords:** collective action, urban policies, judicialization, informal settlements, social conflict.

Los procesos de judicialización de la política y de la conflictividad social han cobrado en las últimas décadas una gran relevancia en la agenda pública de los países latinoamericanos, así como en el ámbito académico de la región. Desde diversos campos se ha indagado en las causas del crecimiento de este fenómeno, en los actores involucrados en él y en sus múltiples efectos. En Argentina, en particular, uno de los litigios más investigados ha sido la llamada coloquialmente causa “Mendoza”,<sup>1</sup> en la que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ordenó el saneamiento ambiental de una de las cuencas hídricas más contaminadas del país, localizada en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). La demanda había sido iniciada en 2004 por un conjunto de vecinos y personas que trabajaban en establecimientos localizados en la ciudad de Buenos Aires y partidos del Conurbano Bonaerense que formaban parte de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) (ver mapa 1) y que sufrían problemas de salud vinculados con la contaminación de sus espacios residenciales y laborales. La sentencia del Supremo Tribunal, de 2008, termina afectando a las más de cinco millones de personas que habitan en la totalidad de la cuenca (un territorio de más de 2 200 km<sup>2</sup>).

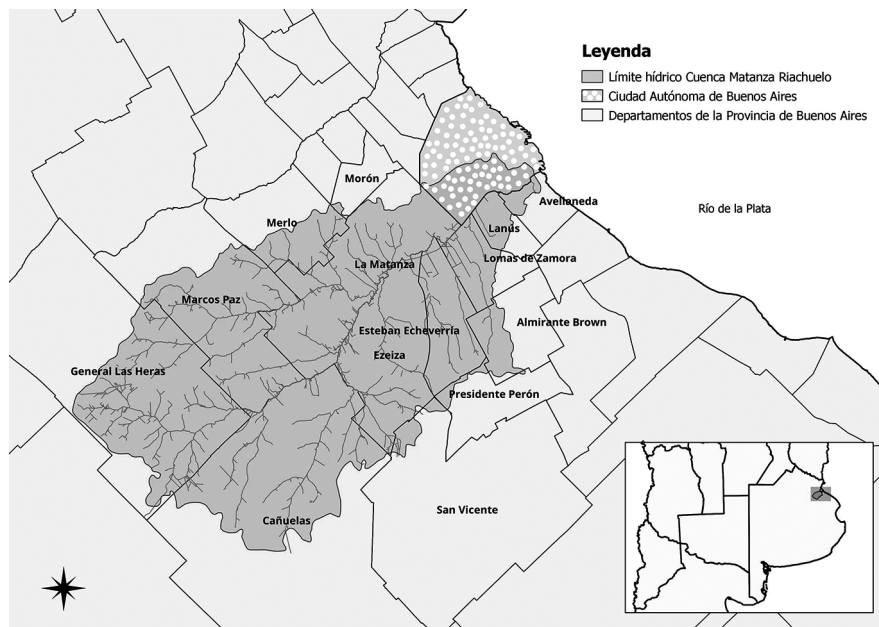
La sentencia de este litigio estructural (Puga, 2014) genera la creación de una serie de organismos públicos y de una batería de políticas urbanas, ambientales, educativas y de salud —entre otras— al ordenar el saneamiento de la CMR, la prevención de daños futuros y la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes. Este territorio, muy contaminado por una multiplicidad de factores, presenta una fuerte desigualdad en términos sociales, urbanos y ambientales, y cuenta con una concentración de asentamientos informales más alta que la del resto del aglomerado, en particular en las orillas del río y sus afluentes (Fainstein, 2019). En el marco de la causa se crea en 2006 la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (Acumar) dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, y como respuesta a la sentencia el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la CMR, que planteó entre

---

1 Para los fines de este trabajo, se entiende por causa “Mendoza” el proceso judicial que se tramita ante la CSJN en los autos “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)” (2004), así como también la totalidad de las actuaciones judiciales relacionadas con la ejecución de la sentencia del 8 de julio de 2008.

sus lineamientos políticas de urbanización de asentamientos y de relocalización de barrios y viviendas,<sup>2</sup> prioritariamente aquellos localizados sobre la ribera. Las políticas se implementaron sobre territorios ya intervenidos por actores públicos, con trayectorias organizativas y politicidades específicas y con diversas historias de vinculación con el Poder Judicial. En este caso, el enmarcamiento judicial de las políticas urbano-ambientales definidas supuso que estos procesos tuvieran ciertas especificidades.

Mapa 1  
Cuenca Matanza Riachuelo



Fuente: Elaboración propia con base en cartografía IGN, 2023.

Históricamente, el río ha sido objeto de acciones públicas relacionadas con su contaminación (Merlinsky, 2013), pero este litigio implicó su traducción al ámbito del derecho y su enmarcamiento en un nuevo entramado

2 El PISA marcó los lineamientos a gran escala de las acciones por llevar a cabo sobre la CMR. Se entremezclaron en ellos políticas de mejoramiento habitacional, de regularización dominial, desarrollo de infraestructura urbana —de agua corriente, cloacas, pluviales, apertura de calles y espacios públicos, entre otras— y obras más puntuales de lo que se ha dado en llamar “maquillaje urbano”.

de relaciones y políticas que implicó novedades en la administración de conflictos territoriales preexistentes que se reactualizaron y reencuadraron en este nuevo contexto. En este proceso interviene un entramado de actores estatales complejo, conformado por los demandados (el Poder Ejecutivo Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires), así como los gobiernos de los 14 municipios del Conurbano Bonaerense que se localizan en este territorio. Las acciones son coordinadas por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo.

Una profusa bibliografía se ha generado en los últimos años alrededor de este litigio desde diversas disciplinas y campos de los estudios sociales (Auyero y Swistun, 2008; Merlinsky, 2013; Scharager, 2019, entre otros). Encontramos una vacancia tanto empírica como teórica respecto del análisis de las formas que asumen las acciones colectivas y los modos de organización en estos territorios en el marco de un proceso de judicialización. Hallamos que ahondar en estas dimensiones puede aportar a los campos de investigación de la acción colectiva, la sociología y la antropología jurídica, así como la antropología del Estado y los estudios de políticas públicas. Partimos del supuesto de que las acciones públicas judicializadas tuvieron incidencia en los entramados políticos y organizacionales preexistentes en estos asentamientos, en sus formas de relacionarse con organismos estatales y también en sus marcos de significación (Snow, 2004) y representaciones sobre el Estado. El objetivo de este artículo es entender qué sucede con la organización colectiva de asentamientos informales en el proceso de *territorialización* (Melé, 2003) de un fallo estructural. Debe considerarse que se encontró un conjunto de actores barriales con sus propias demandas y agendas políticas que no necesariamente se articularon fácilmente con las decisiones judiciales. La intervención de actores con lógicas, lenguajes y temporalidades diferentes nos suscita nuevas posibilidades de análisis que se tornan además relevantes en un contexto nacional y regional de creciente judicialización de la política (Smulovitz, 2008; Arcidiácono y Gamallo, 2013; Delamata, 2016). En este artículo nos centraremos en las relaciones establecidas entre sectores populares y Estado, específicamente en lo que concierne a los actores del Poder Judicial y los vínculos que establecieron con organizaciones sociales territoriales de asentamientos informales del AMBA.

En Argentina, los análisis sobre las acciones de protesta y los movimientos sociales han recuperado ampliamente las corrientes estadounidenses y europeas de pensamiento de manera crítica para la investigación de experiencias locales (Svampa y Pereyra, 2003; Naishtat, Nardacchione y Schuster, 2006; Natalucci, 2011, entre otros); en menor medida, los marcos conceptuales relativos a movimientos sociales urbanos (Benítez, 2022), y en las últimas décadas, con el crecimiento de la relevancia de la judicialización, el análisis de la movilización y activismo legal (Smulovitz, 2008; Delamata, 2016, entre otros). Por otra parte, estas temáticas han sido abordadas desde el análisis de la *politicidad popular* (Auyero, 2001) y por las investigaciones que se han enfocado en la *inscripción territorial* de la organización de estos sectores a partir de la desestructuración de la Sociedad Salarial (Merklen, 2010). En las últimas décadas, además, diversas investigaciones han analizado las relaciones establecidas entre el Estado y estas organizaciones en la gestión de recursos y la implementación de políticas públicas en asentamientos informales (Manzano, 2007; Moreno, 2015; Ferraudi Curto, 2014).

Esto presupone partir de una mirada específica sobre el Estado y las políticas públicas. Por un lado, se debe considerar que el diseño y la implementación de estas últimas no se desarrolla de forma *top down* y lineal sino, por el contrario, de manera conflictiva e interrelacionada (Subirats, 1993). Por otro lado, existe una *porosidad* entre los actores y la regulación estatal que incide en la conformación, el accionar y los marcos de significación de las organizaciones sociales. De igual forma, en la implementación éstas son también modificadas en su devenir por los actores barriales (Cravino *et al.*, 2001; Olejarczyk, 2017). Veena Das y Deborah Poole (2008) aportan a esta mirada planteando la riqueza de repensar al Estado “desde sus márgenes”; las prácticas y políticas que se realizan en los márgenes territoriales y sociales del Estado “moldean las prácticas políticas de regulación y disciplinamiento que constituyen aquello que llamamos el *Estado*” (2008: 19). Esta perspectiva va en consonancia con los planteamientos de Bob Jessop:

Si bien las operaciones del Estado están más concentradas y condensadas en el núcleo del Estado, éstas dependen de un amplio rango de prácticas micropolíticas dispersas en toda la sociedad. Los Estados nunca logran el cierre completo o la separación completa de la sociedad, y los límites precisos entre

el Estado y/o el sistema político y otros órdenes y sistemas institucionales en general son dudosos y cambian con el tiempo (Jessop, 2014: 26).

En este sentido, este artículo parte de esta bibliografía, comprendiendo que existe una gran producción en torno a las relaciones de los sectores populares con una parte del Estado, los organismos del Poder Ejecutivo, pero no mucha que indague en aquellas relaciones que se establecen con el Poder Judicial,<sup>3</sup> en particular en los litigios de derechos colectivos. Entonces, ¿cuál es el lugar de la judicialización en la conflictividad social? ¿Cuáles son sus efectos en las prácticas colectivas de los sectores populares urbanos? ¿Cómo se relacionan estos grupos sociales con los actores del Poder Judicial?

Para abordar estos nudos problemáticos se considerarán los casos de dos barrios informales localizados en la cuenca baja del Matanza Riachuelo: la villa 21-24 de Barracas, ubicada en la ciudad de Buenos Aires, y Campo Unamuno, un conjunto de asentamientos informales localizados en el partido de Lomas de Zamora, en el Conurbano Bonaerense (ver mapa 2). Las villas son urbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra vacante que han constituido tramas urbanas irregulares y que generalmente cuentan con buena localización en las ciudades. Constituyen una suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo, y poseen generalmente una amplia densidad poblacional (Cravino, 2009: 50). Las más antiguas (entre las que se encuentra la villa 21-24 de Barracas) datan de finales del siglo XIX, se localizan en la ciudad de Buenos Aires y se relacionan con los fuertes procesos migratorios desde Europa de ese periodo. Los denominados *asentamientos*, en cambio, son producto de fenómenos más recientes (comenzaron en la década de los años ochenta), consistentes en la toma de tierras o compras de lotes piratas en las periferias de las grandes ciudades (Varela y Cravino, 2012). Estos barrios se distinguieron de las villas por tener un trazado urbano que tendió a ser regular y planificado y a ser producto de procesos organizativos previos. Otra diferencia es su menor

---

3 Existe una profusa bibliografía que destaca la violencia institucional ejercida sobre los sectores populares, proceso en el que el Poder Judicial cumple un papel relevante (Tiscornia, 2004; Pita, 2020, entre otros), y sobre el rol de estos operadores en los desalojos de asentamientos informales (Cravino *et al.*, 2014; Bachiller, Carrasco y Vázquez, 2022; Cravino y Fainstein, 2023).

densidad poblacional y verticalización respecto de la otra tipología expuesta. Ambos fueron afectados por políticas derivadas de la causa “Mendoza”: más de 1 300 familias debían ser relocalizadas de la ribera del barrio porteño, mientras que para los barrios lomenses se planificaron una serie de mejoramientos habitacionales, relocalizaciones y construcción de viviendas nuevas. Además, para ambos se preveían obras de agua y saneamiento.

Mapa 2  
Casos de estudio. Asentamientos informales de la Cuenca Matanza Riachuelo



Fuente: Elaboración propia, 2022.

Se yuxtapusieron en estos barrios acciones preexistentes muy variadas con nuevas políticas plasmadas en el PISA. Las trayectorias organizacionales diversas, las diferencias en términos de vinculación con organismos estatales locales y en particular, sus experiencias previas —o falta de ellas— con organismos del campo jurídico permiten una comparación que enriquece el análisis.

Se utilizó una estrategia metodológica cualitativa que combinó entrevistas semiestructuradas y en profundidad con observación en diversas actividades de las organizaciones de estos barrios. Las entrevistas se realizaron con miembros de las organizaciones de ambos barrios, bajo el supuesto de que son éstos los interlocutores privilegiados de los actores estatales involucrados. El trabajo de campo se realizó entre 2014 y 2018

como parte de la investigación para la escritura de mis tesis de maestría y doctorado (Fainstein, 2017, 2019). Complemento estas entrevistas con otras a funcionarios clave de distintas instituciones estatales (del Poder Ejecutivo nacional y local, así como distintos operadores jurídicos intervinientes). Además, se realizó un relevamiento de fuentes secundarias, principalmente de los programas y planes que sentaron los lineamientos de las políticas implementadas en estos barrios, pero también de documentos judiciales, tanto resoluciones de los jueces como informes elaborados por otros organismos públicos.

Este artículo se organiza en varios apartados. En primer lugar, se describen analíticamente los efectos que la implementación de las políticas urbano-ambientales judicializadas tuvieron en las formas de organización barrial preexistentes en la villa 21-24 y el Campo Unamuno. A continuación, se desarrollan de manera desagregada las diversas relaciones que, de forma yuxtapuesta, a veces articulada y otras de manera tensa, se establecieron con los distintos actores estatales involucrados. En esta segunda parte del trabajo se busca retratar la complejidad y las distintas estrategias colectivas que los actores barriales desarrollan colectivamente. Por una parte, se relacionan con actores “ya conocidos”, los del Poder Ejecutivo y los del Legislativo, así como abogados de la Defensa Pública, pero también, por otra parte, con organismos estatales para ellos novedosos (como la CSJN y los jueces federales de primera instancia a cargo de la ejecución de la sentencia). Por último, se apuntan algunas reflexiones finales.

## **RECONFIGURACIÓN INTERNA DE ORGANIZACIONES TERRITORIALES DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO**

Los autores que han indagado en la productividad de los conflictos —como Patrice Melé (2003), Antonio Azuela de la Cueva (2006) y Gabriela Merlinsky (2013), entre otros— han señalado que uno de los efectos observados es la reconfiguración de los actores involucrados en estos procesos. Así, una de nuestras hipótesis es que la judicialización de la problemática ambiental de la cuenca y los conflictos surgidos a la hora de cumplir con la sentencia reconfiguraron y reordenaron de formas diversas las organizaciones territoriales de los asentamientos informales allí localizados. Los dos casos tomados para el trabajo de campo nos permiten complejizar esta dimensión de



análisis. Ambos poseían instancias representativas-organizativas producto de largos y complejos procesos históricos en el momento de iniciarse el litigio. Estaban legitimadas como aquellas que establecían los vínculos con las burocracias estatales. La Junta Vecinal existente en la villa 21-24 y la Mesa del Campo Unamuno eran producto de culturas y trayectorias políticas diversas, se estructuraban internamente de manera diferente y la relación de sus miembros con los vecinos también tenía sus particularidades en cada caso. Esto supuso que atravesaran procesos específicos cuando las políticas derivadas de la sentencia comenzaron a implementarse. En principio, observamos en la villa 21-24 un proceso de *fragmentación* de la organización barrial, mientras que en Campo Unamuno interpretamos que existió una *consolidación* de la trama organizativa.

En la villa porteña, las decisiones de los operadores jurídicos son centrales para explicar el desarrollo de nuevos actores que reactualizan el esquema organizativo del barrio. Los escritos judiciales priorizaron las acciones de “limpieza de los márgenes” del río, lo cual suponía en la villa la relocalización de más de 1 300 familias (Fainstein, 2015). Ante las primeras acciones del Poder Ejecutivo local —consistentes en la realización de un censo de las familias por reubicar—, los vecinos de la ribera decidieron conformar su propia instancia organizativa por fuera de la Junta Vecinal preexistente. Se conformó así *ad hoc* el *cuerpo de delegados* del camino de sirga de la villa 21-24. Esta nueva organización no era un todo homogéneo, sino que agrupó a personas con diversas experiencias organizativas previas en una variedad de ámbitos y con adscripciones políticas diferentes. Algunos delegados habían participado en otras instancias de este tipo en el barrio y/o en sus trabajos, mientras otros se acercaban por primera vez a experiencias de representación barrial.

El proceso de conformación del cuerpo de delegados fue paralelo a la resistencia al censo. Las elecciones de los delegados se realizaron a mano alzada y los criterios de selección de los representantes se vincularon, según los propios referentes, con criterios de confianza o conocimiento previo (“todos me conocen”), antigüedad en el barrio y/o experiencia de participación en conflictos anteriores. El cuerpo de delegados se conformó asociado directamente a las políticas judicializadas del PISA, y funcionó de manera paralela a la Junta Vecinal (que, cabe aclarar, no dejó por esto de tener incidencia en el sector de la ribera).

Fue muy relevante en la conformación y el funcionamiento del cuerpo de delegados la presencia de los abogados del Ministerio Público de la Defensa de la ciudad y de la Asesoría Tutelar del mismo distrito. Durante las asambleas —abiertas al resto de los vecinos— y reuniones se discutían los avances en la causa judicial y la implementación de las relocalizaciones, las demandas por plantear y las acciones por seguir. Además, se trataban las dudas de vecinos que se acercaban a estas instancias a conversar con los delegados y los abogados defensores. Estos últimos tomaban en estas instancias un rol central, ya que traían información sobre el desarrollo del litigio a la que sólo ellos tenían acceso, tanto por cuestiones legales como por su saber técnico. En este caso, los abogados no tomaron un papel de representantes legales, sino que fueron asesores y hasta referentes políticos para los delegados (Fainstein, 2019). La categoría de “abogados anfibios”, acuñada por Andrés Scharager (2019: 860)<sup>4</sup> para este caso particularmente, da cuenta del perfil de estos operadores que tienen “un pie en los despachos y los tribunales y otro en el barro que habitan los afectados”.

La fragmentación de la organización generada en la villa a partir de la implementación de las políticas del PISA se observó, como se ha destacado, en el alejamiento de la Junta Vecinal de los asuntos vinculados con la causa. Fueron los delegados de las manzanas afectadas los que se reunieron con los actores del Poder Ejecutivo y Judicial, aquellos que negociaron y disputaron las condiciones y características de las políticas y los que funcionaron como correas de transmisión de información para el resto de sus vecinos. El cuerpo de delegados trató con organismos estatales judiciales con los cuales la Junta Vecinal no tenía experiencias de articulación previas, como la CSJN y los Juzgados Federales. Aun cuando en muchas ocasiones temáticas más amplias acerca del barrio se filtraban en las asambleas del cuerpo de delegados, los dirigentes de este espacio intentaban ceñir sus temarios a las problemáticas vinculadas específicamente con las políticas del PISA (en particular, las de relocalización de las familias de la ribera).

---

4 El autor utiliza este término para conceptualizar a aquellos abogados que, a la vez que utilizan su *expertise* jurídica de maneras disruptivas para las perspectivas hegemónicas dentro del Poder Judicial, muestran un compromiso político militante con la garantía de los derechos humanos (Scharager, 2019).

En el caso de Campo Unamuno podemos identificar un proceso de tinte diferente. El enmarcamiento judicial y la batería de políticas implementadas a partir de ella *consolidaron* la organización de estos barrios y su articulación interna. Esto vino a reforzar un proceso previo anclado en experiencias políticas del barrio y en las trayectorias militantes de la mayoría de sus referentes. Se consolidó la mirada como conjunto de los asentamientos de una zona de Villa Fiorito bajo la nómina de Campo Unamuno desde las políticas públicas, lo que a la vez reforzó el proceso de articulación entre los asentamientos y de conformación de una identidad compartida. La conciencia de un *destino común* por pertenecer a un territorio específico (Melé, 2003), vinculada con su inclusión en los planes de saneamiento, fue uno de los factores que incidieron en esta consolidación.

La Mesa del Campo Unamuno (como la llaman los vecinos y referentes del barrio) llevó adelante las negociaciones y las disputas con los diversos actores estatales por la implementación de las políticas del PISA. A diferencia del cuerpo de delegados de la villa 21-24, comprendía a la totalidad de los asentamientos que componían el Campo Unamuno y no sólo a uno de sus sectores. Aunque la distinción entre un periodo previo a la causa “Mendoza” y uno posterior es menos clara en este caso, pueden marcarse analíticamente algunos cambios que fueron efectos del enmarcamiento judicial. Los referentes destacaron que al tomar conocimiento de la existencia de la causa y de las políticas de las que serían objeto sus barrios, surgió una intención mayor de conformar una organización más sólida y cohesiva entre el conjunto de los asentamientos. Puede pensarse esto como una estrategia de acción colectiva frente al gobierno local y al incumplimiento de las políticas estipuladas. Aun cuando cada uno de los sectores poseía sus problemáticas específicas, el objetivo fue reforzar sus demandas particulares y conjuntas, presentándose de manera agrupada frente a los funcionarios estatales.

Otra de las cuestiones en las que pueden diferenciarse las experiencias organizativas del Campo Unamuno y la villa porteña es que en la Mesa se trabajaba sobre una variedad amplia y compleja de cuestiones que excedían las vinculadas directamente con el PISA. Además de las problemáticas urbano-ambientales del barrio, este espacio lidiaba con temas de seguridad, violencia policial y de género, y consumos problemáticos, entre otros. En la villa 21-24, en cambio, como hemos afirmado, la fragmentación de la

organización supuso una división también de las tareas y de las temáticas por tratar.

Respecto a la presencia de abogados del Ministerio Público, en el caso de Campo Unamuno podemos encontrar también un proceso distinto de lo sucedido en la villa 21-24 de Barracas. De acuerdo con los entrevistados, el encuentro con un abogado de la Defensoría General de la Nación fue “por casualidad” en una movilización que estaban realizando frente al municipio. Este hecho, más allá de lo anecdótico, da cuenta de las escasas vinculaciones previas entre este tipo de organismos y los vecinos de los asentamientos, a diferencia de lo ocurrido en la villa porteña. Además, y según lo descrito en las entrevistas, los habitantes de los barrios lomenses no sabían antes de este encuentro que podían intervenir desde una estrategia legal en la causa. El abogado defensor se sumó a las reuniones de la Mesa, pero desde un rol menos protagónico que en el caso porteño.

Otra de las diferencias entre las organizaciones es el perfil de sus miembros más activos. Los referentes de la Mesa del Campo Unamuno eran en su mayoría militantes políticos y sociales encuadrados en organizaciones de alcance nacional nacidas al calor de las luchas antineoliberales de la década de los años noventa en Argentina (Svampa y Pereyra, 2003; Natalucci, 2011). Poseían largas trayectorias de activismo en diversos ámbitos —político, gremial, territorial— y su participación en la Mesa se articulaba con otros tipos de prácticas políticas en el barrio y con organizaciones de otros asentamientos de la región. Este no era el recorrido, en general, de los referentes del cuerpo de delegados en la villa 21-24 (como hemos destacado más arriba).<sup>5</sup>

Hay que destacar que, a lo largo de los años de incumplimiento de la sentencia, las organizaciones de distintos barrios de la Cuenca comenzaron una articulación lenta y compleja entre ellas. Esta interacción es tradicionalmente utilizada por los movimientos territoriales en Argentina, pero como particularidad destaca que algunas de esas iniciativas fueron impulsadas por los actores de la Defensa Pública nacional y de la ciudad de Buenos Aires. Así, estos operadores jurídicos organizaron el Encuentro de Barrios de la Cuenca en 2017. En la realización de nuestro trabajo de campo pu-

---

5 Para un análisis más extendido de estas cuestiones, ver Fainstein, 2019.

dimos observar cómo los abogados invitaban a delegados de otras villas afectadas de la ciudad a las asambleas de la villa 21-24 para que pudieran escuchar y compartir sus experiencias. También, a partir del encuentro citado, asistimos a una reunión posterior entre referentes de organizaciones de asentamientos de la ciudad de Buenos Aires y de diversos partidos del Conurbano Bonaerense.

Además de lo particular del rol asumido aquí por estos operadores jurídicos, destaca que la articulación parte de la noción de compartir un destino común por localizarse en un territorio específico (Melé, 2003), la *cuenca*, que con anterioridad a este litigio no formaba parte del marco de significación (Snow, 2004) de estos actores sociales. La novedad no reside en la articulación entre organizaciones de diversos asentamientos informales, sino en que la referencia al territorio común o aquello que los convoca a la articulación es la *cuenca*, figura cuya relevancia es dada por la intervención judicial. El ser *parte* de la *cuenca* aparece entonces en los marcos de significación de los mediadores con una dimensión estratégica a la hora de disputar sus demandas con los actores estatales. Las transformaciones en los entramados organizacionales de estos barrios pueden vincularse —pero no explicarse— con las novedades que introdujo el enmarcamiento judicial. La existencia de la causa compuso un mapa complejo de organismos con los cuales estos actores dialogaron, negociaron y se confrontaron. Estas acciones colectivas, se sostiene aquí, también se vieron afectadas por tratarse de políticas judicializadas, como veremos a continuación.

### **REPERTORIOS MÚLTIPLES FRENTE A ACTORES ESTATALES MÚLTIPLES**

Como establecimos en la introducción de este artículo, la segunda parte de nuestro objetivo consiste en indagar en las formas que toman las relaciones de organizaciones de asentamientos informales con los actores estatales en el marco de la implementación de políticas públicas judicializadas. En principio esto supone contemplar el accionar de organismos que no tienen en sus funciones tradicionales la intervención en ese tipo de prácticas (los operadores jurídicos), que muchas veces no tienen los recursos humanos y materiales para hacerlo y que no sostienen relaciones cotidianas o frecuentes con estos territorios. Además, las organizaciones barriales debieron

vincularse con actores ya conocidos, de los gobiernos locales y nacionales, pero dentro de este encuadramiento judicial.

Partiendo de una visión del Estado como “articulado con otros órdenes institucionales y vinculados a diferentes formas de sociedad civil” (Jessop, 2014: 23) y no en aislamiento, y de una perspectiva en la que la implementación de políticas no se percibe como *top-down* sino como una co-construcción en la que burócratas estatales y mediadores dirimen algunos de sus aspectos en los territorios (Perelmiter, 2012), es que indagaremos en las relaciones establecidas en este marco tan particular. Por otra parte, consideraremos que las formas de participación institucionalizadas y contenciosas no son dos modos separados o antagonistas de acción, sino tácticas y herramientas diferentes que utilizan estas poblaciones (Christel y Gutiérrez, 2017).

Nos centraremos, por lo tanto, en lo que la teoría de la acción colectiva denominó *repertorios de la acción colectiva* (Tilly, 1984; Tarrow; 1994). Éstos constituyen una “reserva de formas familiares de acción, conocidas tanto por los activistas como por sus oponentes, que se convierten en aspectos habituales de su interacción” (Tarrow, 1994: 51). Los actores serían, por lo tanto, “atraídos” hacia un repertorio *conocido* de formas de la acción colectiva; “hacen lo que saben hacer, ponen en acto su memoria” (Naishtat, Nardacchione y Schuster, 2006). Estos repertorios se desarrollan en una *estructura de oportunidades políticas* específica (Tilly, 1984), que en los casos considerados presenta algunas diferencias. Más allá de que los conflictos analizados se desarrollaron en el mismo marco temporal, las diferencias en los contextos distritales, en particular respecto de las vinculaciones —o no— preexistentes con organismos del campo jurídico, generaron diferencias en la elaboración de estrategias de acción por parte de las organizaciones.

Siendo esta nuestra hipótesis, podemos observar en principio que las organizaciones de ambos barrios desarrollaron una multiplicidad de formas de acción colectiva en su mayor parte “ya conocidas”, pero algunas de ellas aparecen como *emergentes* (Kokoreff, 2020). Las organizaciones decidieron, según los actores estatales con los cuales estaban dialogando, una serie de acciones que variaron en el tiempo. En cada asentamiento se priorizaron unas u otras, pero en ambos casos se desarrollaron acciones tendientes a disputar o negociar con actores del Poder Judicial federal, del

Poder Ejecutivo nacional y el local, y del Poder Legislativo en simultáneo. Se observa una utilización de repertorios “ya conocidos” en escenarios que podemos calificar como novedosos para estos actores sociales.

Cabe destacar, como marco general de estos procesos, que no estaban estipulados en la causa judicial ni en el PISA espacios de participación para los afectados por sus políticas. Esto generó un primer panorama en el que las organizaciones actuaron en los *intersticios del expediente*; una de sus principales demandas fue la generación y apertura del diálogo con los actores estatales.

### ***Viejos conocidos: relaciones con el Poder Ejecutivo en el marco de la intervención judicial***

Frente a este escenario general, como hemos afirmado, las organizaciones territoriales de la cuenca llevaron adelante diversas y múltiples estrategias de manera yuxtapuesta. Identificamos en primer término la utilización de aquello a lo que nos hemos referido como repertorios “ya conocidos” (Tarrow, 1994) o tradicionales de la acción colectiva de los movimientos territoriales en Argentina. Los vecinos realizaron movilizaciones frente a las oficinas estatales, cortes de calles y asambleas, repertorios identificados con la historia de los movimientos de desempleados y territoriales en el país (Svampa y Pereyra, 2003; Merklen, 2010). Además de estas estrategias de carácter contencioso (Tilly, 1984), realizaron reuniones con múltiples actores del Poder Ejecutivo —principalmente local—, en las que buscaron negociar las acciones públicas estipuladas. En estos casos, a estas “mesas de trabajo”, viejas conocidas de los referentes barriales, se sumarían los abogados de la Defensa Pública nacional y de la ciudad de Buenos Aires. Las organizaciones barriales, en particular en el caso de Campo Unamuno, priorizaron hacia el Poder Ejecutivo local acciones contenciosas, llevando adelante protestas y movilizaciones en el espacio público, dado que, en el pasado, habían resultado más efectivas. Aun cuando las experiencias de este tipo también habían generado los impactos deseados en el caso de la villa 21-24, sus dirigentes desplegaron escasas acciones de ese tipo, y eligieron más bien enfocarse en la participación en los espacios institucionales abiertos por el Poder Ejecutivo local. Priorizaron así estrategias de negociación y diálogo.

Además de las disputas dadas en los ámbitos institucionalizados y de manera contenciosa en el espacio público, los miembros de ambas organizaciones construyeron relaciones cotidianas con las burocracias estatales que conformaron los “equipos de abordaje territorial” tanto de las direcciones de vivienda locales como del Acumar y otros organismos del Poder Ejecutivo nacional. En algunas de estas interacciones existió un margen de negociación propio en el que se cambiaron variantes y características de los programas establecidos en un nivel micro (por ejemplo, se modificaron las acciones estatales asignadas para una vivienda en particular, como qué mejoramientos recibiría). Estos trabajadores, que podrían catalogarse dentro de lo que se ha llamado en la bibliografía específica “burocracias plebeyas” (Perelmiter, 2012), “burocracias de la calle” o “trabajadores de trinchera” (Olejarczyk, 2017), poseían vínculos cotidianos no sólo con las organizaciones, sino también de forma particular con muchos de los afectados por fuera de sus espacios de acción colectiva. Esta temática excede los objetivos del artículo, pero constituye otra de las formas de vinculación relevantes entre Estado y organizaciones territoriales en el marco de la implementación de políticas públicas. Nombrarla aquí da cuenta de la complejidad y la multiplicidad de las relaciones entre organizaciones y actores estatales en el diseño y el desarrollo de políticas urbano-ambientales.

El enmarcamiento judicial de estas políticas implicó que estas relaciones “ya conocidas” tuvieran algunas particularidades. Por una parte, la judicialización constituyó, desde la mirada de los entrevistados, una “ventaja” para el reclamo de sus demandas. El procedimiento judicial de estos conflictos y el apremio que tenían los gobiernos locales y el nacional por cumplir con la sentencia eran, en la perspectiva de los mediadores, una herramienta de presión con la que contaban a la hora de negociar. Aquí entraban en juego también los imaginarios de muchos de los entrevistados, que veían al Poder Judicial como un actor neutral, por encima de los intereses políticos y las opacidades de ese campo, acorde con las miradas generalizadas —que ese mismo campo reproduce con su discurso sobre sí mismo— en la sociedad moderna (Bourdieu, 2000). Sin embargo, el hecho de que las políticas estuvieran delimitadas por la sentencia judicial de la CSJN y las resoluciones de los jueces de primera instancia constituyó una limitante para las organizaciones a la hora de disputar algunos de sus reclamos y principalmente en términos de participación en las decisiones tomadas.



Muchas de las tensiones entre estos actores a lo largo de los años se relacionaron con las dificultades para actualizar los programas que habían sido aprobados en los planes de saneamiento originales (por ejemplo, en lo concerniente a la cantidad de soluciones habitacionales o mejoramientos adjudicados por barrio, los asentamientos incluidos en las políticas y los que no, etcétera). En numerosas ocasiones, los actores del Poder Ejecutivo no querían ampliar los programas debido al hecho de que esto retrasaba lo que sería para ellos el cumplimiento de la sentencia (es decir, adjudicar lo estipulado en el PISA). Así, se mostraron más bien rígidos a la hora de incorporar más familias y barrios a los programas. En el contexto en el que el cumplimiento de la sentencia lleva ya más de 10 años sin completarse, estas disputas cobran una relevancia central.

### ***La sanción de leyes como demanda: relaciones con los Poderes Legislativos locales***

La demanda y la disputa por la formulación de nuevas normativas como forma de garantizar derechos también constituyen un fenómeno creciente de las últimas décadas. Enmarcadas en lo que diversos autores han llamado la *juridificación* (Nosetto, 2018) y otros como uno de los posibles efectos de los conflictos urbano-ambientales llamados “actualizaciones locales del derecho” (Melé, 2003), no existe una bibliografía profusa sobre la forma en que se desarrollan estos procesos, como sí la hay sobre la relación con otros actores estatales.

En efecto, en los casos analizados, la elaboración de proyectos de ley y la presión dentro de los poderes legislativos locales por su aprobación fueron estrategias llevadas adelante con mayor centralidad. Como expresaba uno de los delegados de la villa 21-24 respecto del proceso de sanción de la ley que indicó los terrenos donde se construirían las viviendas para las familias relocalizadas (Fainstein, 2015): “(Allí) está implícita nuestra lucha, la del cuerpo de delegados por el camino de sirga” (Claudio, 2015). En ese caso, la disputa por la sanción de esta norma constituyó el eje del accionar de los delegados. Por otra parte, en Campo Unamuno también existieron procesos de este tipo, pero en torno a la extensión de redes de servicios públicos en el barrio. Por ejemplo, se presionó y logró la sanción de una

ley en 2016 en el Concejo Deliberante de Lomas de Zamora relacionada con las obras de agua corriente para el barrio.

Las normas jurídicas, que se les aparecen a estos grupos sociales generalmente como distantes en relación con su experiencia cotidiana, son llevadas a situaciones concretas en los conflictos (Melé, 2003; Azuela de la Cueva, 2006). Aunque no se abordará en el artículo, es también relevante que en estos procesos los conflictos son resignificados al ser llevados a la esfera del derecho (Azuela de la Cueva y Mussetta, 2009). En esta demostración de “capacidad social de innovación”, Verónica Gago (2014: 263) afirma que se “obliga a la creación de nuevos derechos, a la ampliación de su frontera y, por lo tanto, a la profundización democrática”. En este sentido, la jurisprudencia que formulan las innovaciones sociales (o la juridificación), que es siempre política, “tiene efectos sobre el derecho y sobre el repertorio de luchas populares legítimas” (2014: 263).

Estas prácticas se complementan, para los miembros de las organizaciones, con el resto de las estrategias llevadas adelante. Como lo expresaba uno de los delegados de la villa 21-24:

El proyecto de ley es un proyecto que considero beneficia a mil ciento y pico de familias, que reivindica la pertenencia, reivindica el acervo cultural que nosotros acá también construimos, porque más allá de saber que estos siempre fueron terrenos fiscales, en un momento acá hubo un proceso en la época del gobierno de Menem la posibilidad cierta de urbanizar la villa [se refiere al Programa Arraigo] y en ese entonces no se visualizaba el tema de la sirga, y bueno, siendo nosotros habitantes de la villa 21 teníamos el mismo status, probable, teórico, de urbanizarnos dentro de la 21-24 (Manuel, 2015).

Este delegado señalaba una continuidad entre las demandas expresadas en la ley y las *luchas históricas* de los vecinos de la villa por su urbanización e integración *in situ* en la ciudad. Este proceso implicó que los vecinos adoptaran en su gramática de acción colectiva las normas referidas a la vivienda y al hábitat, y buscaran aplicarlos a su situación atravesando un proceso de formulación, definición y clasificación jurídica de su situación local. Los vecinos habían hecho suya la experiencia de que “el derecho no se aplica por sí solo, que hace falta hacerlo existir localmente” (Melé, 2013: 10).

### ***¿Buenos por conocer? Actuar en los intersticios del Poder Judicial***

Indagaremos en este apartado las formas que toman las relaciones entre actores del Poder Judicial y las organizaciones de asentamientos informales luego de sentencias de causas en las que se litigan derechos colectivos. Esto ha sido poco estudiado en este campo y nos permite arrojar luz no sólo sobre esta cuestión, sino también sobre las maneras en las que, en términos generales, la justicia se vincula y concibe a los sectores subalternos. Cabe señalar que en la ciudad de Buenos Aires los procesos estudiados se desarrollaron en un contexto de crecimiento de la judicialización de los conflictos urbanos, de fuerte presencia de activistas legales en villas y asentamientos, y de sentencias favorables de la justicia local para estos sectores, fenómenos que no se observaban en la provincia de Buenos Aires donde se localiza el Campo Unamuno (Fainstein, 2019). En este marco, las organizaciones llevaron adelante acciones colectivas contenciosas, así como institucionalizadas, respecto de estos actores estatales.

Los actores barriales desarrollaron sus repertorios tradicionales en nuevos escenarios y frente a nuevos actores: la CSJN y los Juzgados Federales de primera instancia a cargo del control de ejecución de la sentencia. Esto implicó, por una parte, expectativas menos previsibles o esperables para las organizaciones, pero también para los actores del campo jurídico. El relato de una referente de Campo Unamuno sobre una movilización al Juzgado Federal da cuenta de estas iniciativas:

Fuimos a una entrevista [en el Juzgado] y llevamos a 50 vecinos en un micro, con todo lo que eso significa, porque... Tenés que contratar el micro, es muy caro, bueno, ahí otra vez Al [concejal que tiene estrechas vinculaciones con los referentes], aportando, “bueno, yo les pongo el micro”, nosotros con nuestros carteles, y es una calle común del centro, ponele, lo que yo vi la primera vez que iba, un centro comercial, con lo que eso significa, viste, bajan los esposados, entran, salen. Era re incómodo. Entonces nosotros ahí con nuestros carteles. Porque tampoco querían que hiciéramos nada en la vereda, molestábamos en todos lados, entonces, nos quedamos así contra la pared para no molestar. El juez no quiso recibir ni siquiera a un grupo para que le contáramos lo que nos pasa a nosotros, con todo eso, y bueno, decí que llevamos nuestros papeles, donde están las casas, viste, hace 10 años que esperamos. Y le dejamos todo pegado y nos vinimos (Julia, 2018).

Al referirse a los largos viajes para llegar a los juzgados, esta referente denota cierta rutinización de este tipo de acciones. Los mediadores de Campo Unamuno viajaban usualmente a La Plata —sede de las autoridades provinciales, localizada a más de 70 kilómetros del barrio—, al centro de la ciudad de Buenos Aires —por ejemplo, para reuniones en el Acumar, otras instituciones del gobierno nacional o para diversas movilizaciones—, y al centro de Lomas de Zamora —sede del gobierno municipal— como parte de sus prácticas usuales de la organización barrial. La cita nos revela tanto la existencia de formas rutinizadas de la acción colectiva como la reacción del magistrado ante ellas. El juez sostiene y refuerza la distancia física, social y simbólica respecto de esta población. Ninguno de los dos juzgados que controla la ejecución de las políticas de relocalización y urbanización de asentamientos (primero el de Quilmes y luego el de Morón) se encontraba en municipios ubicados dentro de la CMR, sino a grandes distancias de muchos de los asentamientos informales afectados por la causa. Esto complicó el acceso de las burocracias judiciales a esos barrios y, sobre todo, de los vecinos a los juzgados. Las dificultades para trasladarse a estas sedes del Poder Judicial y la modalidad (por ejemplo, los horarios) de las instancias abiertas para el diálogo con las organizaciones barriales entorpecieron aún más la articulación con estos actores.

Además de estas acciones colectivas que podríamos catalogar como “ya conocidas” y de carácter contencioso, observamos a los miembros de las organizaciones desplegar en simultáneo otras estrategias frente al Poder Judicial. Los delegados de la villa 21-24 decidieron en asamblea llevar adelante el envío sistemático de cartas dirigidas al presidente de la CSJN. Así, todas las semanas durante un largo periodo de tiempo, los mediadores se turnaron para llevar personalmente estos escritos al Supremo Tribunal. Inscrimos estas acciones dentro de una tradición por parte de los sectores populares de utilizar las cartas como “parte de un arsenal de instrumentos técnicos de persuasión” (Walker, 2016, en Schijman, 2021) que tienen como intención específicamente “hacer y deshacer relaciones sociales, legales y de poder” (2021: 480). Las cartas elaboradas por los delegados presentaban sus demandas colectivas. Esta práctica estaba por fuera de las convenciones y normas del Poder Judicial. Ante su repetición, el Supremo Tribunal solicitó un informe de avances al Poder Ejecutivo y le exigió mayor celeridad en el avance de las políticas públicas relacionadas con la

sentencia. Es decir, se le dio un procedimiento administrativo dentro de los mecanismos estipulados por las normas de la institución.

Por otra parte, la llamada *movilización legal* fue utilizada por las organizaciones frente a los actores del Poder Judicial. Ésta no debe pensarse en oposición a la movilización “política”. Por el contrario, es una de las formas de los repertorios de la acción colectiva (Arcidiácono y Gamallo, 2013). Los casos estudiados se desarrollaron en una *estructura de oportunidades legales* (Smulovitz, 2008) diferente en cada distrito. La sentencia de la causa “Mendoza” coincidió en la ciudad capital con un periodo de fuerte judicialización de los conflictos socio-habitacionales, con especial relevancia de los desarrollados en villas y asentamientos (Delamata, 2016), y con el crecimiento de un potente conjunto de activistas legales, mientras que esto se desarrolló con menor impacto e intensidad en el Conurbano Bonaerense. La caracterización de lo sucedido allí resulta compleja, por una parte, por la carencia de bibliografía que encontramos al respecto, y por otra, porque el proceso parece haber tenido una envergadura mucho menor que el de la ciudad de Buenos Aires. A diferencia de lo ocurrido en el Campo Unamuno, en la villa 21-24 había una fuerte presencia territorial de organismos —estatales y de la sociedad civil— relacionados con el litigio de derechos humanos, estrechas relaciones previas con operadores jurídicos y experiencia en la disputa política en tribunales. Encontramos, por ejemplo, una orden judicial de 2012 llevada adelante por una organización no gubernamental, el Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires y la Asesoría Tutelar, que ordenaba al gobierno local llevar a cabo obras en el barrio tendientes a eliminar el riesgo eléctrico (ACIJ, 2012). Así, algunos de los delegados ya conocían a aquellos que fueron luego sus patrocinadores legales en la causa “Mendoza” (abogados de la Defensoría Pública de la ciudad y un asesor tutelar del mismo distrito).<sup>6</sup>

De todas maneras, ambas organizaciones se vincularon con actores del campo jurídico con los que no habían tenido relación previamente. Como

---

6 Estos operadores jurídicos formaban parte de lo que se ha llamado en la bibliografía especializada *activismo legal*. Su robustecimiento se vincula con el accionar de grupos de abogados en las organizaciones de derechos humanos surgidos en defensa de las víctimas de la última dictadura militar argentina (Smulovitz, 2008). Sostuvieron una perspectiva alternativa a la hegemónica en el campo del derecho y de los tribunales, para la transformación de la sociedad (Rodríguez Garavito, 2009).

ya hemos indicado, es clave en este punto remarcar que los habitantes de la Cuenca no eran parte —en su acepción jurídica— de la causa, lo que supuso que su accionar en este ámbito fuera muy limitado. Los miembros de las organizaciones actuaron en los intersticios del expediente a través de sus abogados, presentando sistemáticamente notas, informes y pedidos de información y de acción a la Corte. Algunos realizaron acciones en las que el rol de las Defensorías Públicas fue clave en tanto expertos intermediarios que llevaron adelante la estrategia legal de los vecinos. El privilegio asignado a los abogados en estas instancias da cuenta de *qué palabra es la que cuenta* (Nosetto, 2018: 10) en el campo jurídico.

Las audiencias públicas, figuras introducidas en la legislación argentina con las reformas constitucionales de 1994, fueron instancias habilitadas tanto por la CSJN como por los Juzgados Federales para el seguimiento de la sentencia. Aquí también los habitantes de la CMR fueron excluidos por no ser partes en el litigio (no podían ni siquiera entrar al recinto en el que se realizaban las audiencias). Aun así, se hicieron presentes en ellas de la manera que pudieron y les fue permitido por parte del Poder Judicial. A pesar de que se les negó sistemáticamente la palabra, los referentes entrevistados las valoraron positivamente y se movilizaron para hacerse presentes en ellas. Si bien numerosos trabajos han destacado las potencialidades de estas instancias deliberativas introducidas en la causa y su atención a la garantía del derecho a la información y la participación (Faierstein y Tedeschi, 2009; Abramovich, 2009), los entrevistados resaltaron la escasez de apertura de este tipo de espacios en la órbita de la CSJN. Aun frente a estas limitaciones, las audiencias constituyeron “herramientas de construcción de conocimiento” (Barrera, 2012) para los habitantes de la Cuenca.

En las últimas audiencias públicas (2018), miembros de organizaciones barriales de distintos asentamientos de la CMR se acercaron a los Tribunales con pancartas con consignas y fotografías para visibilizar sus demandas. Los vecinos miraban el desarrollo de las exposiciones por una pantalla ubicada fuera del recinto en el que intervenían los distintos funcionarios públicos. Esta imagen revela, en términos simbólicos y materiales, el alto grado de exclusión de los habitantes de la CMR en el litigio.

Aun cuando no puede afirmarse que el accionar de las defensorías garantizó la participación de los afectados en la causa “Mendoza” y su acceso a la justicia, sí puede señalarse que la presión de las diferentes organizaciones

de asentamientos de la Cuenca y su relación con los abogados defensores “flexibilizó”, en cierta medida, la forma en que había sido estipulada la relación entre los habitantes de la CMR y los magistrados. Encontramos una tensión en el accionar dentro del ámbito legal entre una utilización de “formas correctas de pedir” (Olejarczyk, 2017) y unas demandas y unos actores disruptivos para el campo jurídico.

Puede reflexionarse entonces sobre si el enmarcamiento judicial supuso para las organizaciones la incorporación de nuevos elementos, modalidades y prácticas a sus repertorios de acción colectiva. Tenían vinculaciones previas con algunos de los operadores jurídicos involucrados en la causa y con otros no, inaugurando un periodo de nuevas interacciones y de aprendizajes acerca del funcionamiento interno de este campo, sus dinámicas y su lenguaje. Desarrollaron muy diversos repertorios, poniendo en juego todas las herramientas disponibles frente a los múltiples actores estatales involucrados, conservando sus modalidades de acción tradicionales y buscando la potencialidad de los nuevos escenarios en los que se encontraron.

## **CONCLUSIONES**

La regulación estatal constituye una dimensión central a la hora de pensar la conformación, las dinámicas de funcionamiento y las acciones colectivas de las organizaciones sociales de asentamientos informales, como diversas autoras lo han ya trabajado desde la Antropología del Estado. En este sentido, es importante deconstruir las visiones monolíticas del Estado y, por lo tanto, considerar que sus instituciones no tienen la misma incidencia en las prácticas de estos actores sociales y que éstos no se comportan de la misma manera con cada uno. La dimensión temporal, en este sentido, nos ayuda a complejizar este asunto para considerar las historias diferenciales de vinculación que las organizaciones barriales poseen con las instancias públicas. Asimismo, las propias trayectorias de los mediadores y las tradiciones organizativas de cada territorio dan su especificidad a estas vinculaciones.

En este artículo se trabajó en particular sobre la incidencia del accionar del Poder Judicial. En gran parte de las investigaciones sobre la judicialización de demandas sociales, las relaciones entre operadores jurídicos y los actores colectivos de sectores populares no quedan visibilizados más que en los términos de sus estrategias legales. Es decir, no hay un análisis

pormenorizado de estos vínculos y sus efectos multidimensionales en tanto que los organismos del Poder Judicial son parte del conjunto de instituciones que conforman el “Estado”. Éstas poseen sus formas específicas de relacionarse con estos sectores sociales. La investigación buscó visibilizar y valorizar un análisis sobre la relación entre Estado y sociedad desde la arena judicial.

En particular, en este caso están involucrados actores del Poder Judicial que no se vinculan recurrentemente con organizaciones sociales de este tipo. La territorialización de esta causa produjo efectos en la composición misma de las organizaciones, que en el caso de la villa 21-24 se fragmentó y en el de Campo Unamuno consolidó su experiencia previa. En el primer caso vemos una instancia específicamente abocada al accionar enmarcado por el litigio y en el segundo no. La diferente legitimidad de las organizaciones preexistentes en los barrios (la Junta Vecinal en la villa 21-24 y la Mesa del Campo Unamuno) puede darnos indicios del porqué de estas derivas diferentes. Así también pueden darlo las características distintas de cada organización, vinculadas en parte con las diversas tradiciones organizativas en estos dos distritos y, a la vez, por la forma específica de cada barrio (en un caso una *villa* y en el otro un conjunto de asentamientos). La Junta es un órgano representativo al que se accede vía elecciones, mientras que la Mesa es un espacio de discusión de referentes políticos que representan asentamientos y que han accedido a ese lugar por otros tipos de mecanismos de legitimación política. La diversidad en términos organizativos que encontramos en estos dos barrios nos sirve para pensar a mayor escala en la multiplicidad de experiencias que se desarrollaron en los cientos de barrios de la cuenca al territorializarse la sentencia judicial.

El otro elemento central para pensar esta dinámica son las relaciones preexistentes con los gobiernos locales y el tipo de accionar que tomaron en el caso específico de la implementación de las políticas judicializadas. Es decir, cuando se litigan conflictos urbano-ambientales, los actores estatales que usualmente “lidian” con ellos no dejan de ser parte de las disputas, sino que se reordenan —con mayores o menores tensiones— en un nuevo esquema con el agregado de los operadores jurídicos intervinientes.

Como tercera dimensión de gran relevancia en este caso, que incidió específicamente en el peso adjudicado a la estrategia legal en cada barrio, en el uso de instrumentos de ese campo en la disputa con el Poder Ejecutivo



e incluso en las gramáticas utilizadas por los referentes, hay que considerar el rol de los abogados de la Defensa Pública. En las villas de la ciudad de Buenos Aires poseían vínculos previos de gran relevancia con ellos. Por otra parte, el alcance territorial de la Defensoría General de la Nación en el Conurbano era más incipiente y limitado.

En ambos casos hubo una fuerte apuesta por proseguir la estrategia legal, con diferentes matices. En el caso del barrio porteño, pareció ser el eje central de las acciones de los delegados y en el de la organización lomense, una dimensión más —y nueva— que se incorporaba a su ya existente lucha por el acceso al hábitat. El papel de los abogados de la Defensa Pública, aun con las diferencias marcadas en este artículo, resultó central para proseguir estas acciones. Los operadores jurídicos se constituyeron como mediadores imprescindibles entre las organizaciones y los actores del Poder Judicial. A la vez que transmitieron y explicaron los avances y avatares de la causa a los referentes, fueron también quienes tenían la voz y las formas autorizadas para participar en el litigio.

Respecto a los repertorios de acción colectiva utilizados, las organizaciones yuxtapusieron y utilizaron múltiples formas para interpelar a los organismos estatales y en particular a los del Poder Judicial. Utilizaron prácticas ya conocidas muchas veces frente a actores o en escenarios novedosos, buscando probar su efectividad. A la vez que se movilizaban en el espacio público, utilizaron fuertemente la vía institucional (en particular frente a los jueces, pero también en el ámbito legislativo y del Poder Ejecutivo), probando en simultáneo ambas estrategias, negociando y confrontando según el momento del conflicto. Así, las particularidades en términos jurídicos de la causa supusieron que tuviera una cierta —aunque escasa— flexibilidad que permitió la introducción de algunas modificaciones a los programas establecidos. Así, las organizaciones y sus abogados actuaron en los intersticios del litigio. Estas acciones, en su mayor parte, se realizaron sin embargo siguiendo las reglas internas del campo jurídico.

La causa “Mendoza” se convirtió en un espacio más de la disputa política con los actores estatales, impuesta “desde arriba” a los habitantes de estos asentamientos. Los dirigentes barriales *movilizaron el derecho* en el territorio, a la vez que llevaron adelante acciones de incidencia parlamentaria, otras de orden contencioso en el espacio público y la negociación

en espacios institucionalizados con los organismos del Poder Ejecutivo intervinientes.

El análisis de la territorialización de las sentencias judiciales nos da pie para una reflexión de mayor complejidad de las relaciones entre Estado y sociedad; específicamente, entre actores colectivos de sectores populares e instituciones del Poder Judicial. El trabajo comparativo entre casos permite profundizar en las particularidades que estos vínculos poseen y en su heterogeneidad, pero también en las limitaciones estructurales que la conformación del Poder Judicial tiene en la disputa de demandas sociales en sus arenas. Este análisis debe realizarse considerando el resto de los entramados relacionales de poder en los cuales estas organizaciones se encuentran inmersas, en particular, con otra variedad de actores estatales del Poder Ejecutivo en sus distintos niveles. A pesar de lo que aparece como cierta rigidez del Poder Judicial para llevar adelante reclamos sociales, las organizaciones de la cuenca han incorporado a sus repertorios de acción colectiva la estrategia legal entre una multiplicidad de prácticas y discursos, con el fin de dar la lucha por sus derechos en la mayor cantidad de arenas posibles.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor (2009). "El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales". En *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, coordinado por Víctor Abramovich y Laura Pautassi, 1-89. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Arcidiácono, Pilar, y Gustavo Gamallo (2011). "Política social y judicialización de los derechos sociales". *Temas y Debates* 22: 65-85.
- Arcidiácono, Pilar, y Gustavo Gamallo (2013). "Acerca de la justiciabilidad de los derechos sociales". Ponencia presentada en el Congreso 2013 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, D.C.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2012). "Riesgo eléctrico en la villa 21-24". Disponible en <<https://acij.org.ar/riesgo-electrico-en-villa-21-21-adn-ciudad/>>.
- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Auyero, Javier, y Débora Swistun (2008). *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.

- Azuela de la Cueva, Antonio (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Fontanamara.
- Azuela de la Cueva, Antonio, y Paula Cecilia Mussetta (2009). “Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México”. *Revista de Lingüística Aplicada* 1 (16): 191-215.
- Bachiller, Santiago, María Laura Carrasco y Leticia Vázquez (2022). “Políticas públicas de acceso al suelo y a la vivienda en Comodoro Rivadavia”. *Informes Científicos Técnicos-UNPA* 14 (1): 61-89.
- Barrera, Leticia (2012). *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Benítez, Joaquín (2022). “Comparando arenas públicas de movilización urbana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: la reurbanización del Playón de Chacarita y la sanción de nuevos códigos urbanísticos (2016-2019)”. Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Sociales.
- Bourdieu, Pierre (2000). “Elementos para una sociología del campo jurídico”. En *La fuerza del derecho*, de Pierre Bourdieu y Gunther Teubner. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Christel, Lucas Gabriel, y Ricardo A. Gutiérrez (2017). “Making rights come alive: Environmental rights and modes of participation in Argentina”. *The Journal of Environment & Development* 26 (3): 322-347.
- Cravino, María Cristina (2009). *Vivir en la villa: relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, María Cristina, y Carla Fainstein (2023). “Representaciones sociales de la justicia de los pobladores de asentamientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aires en contextos de judicialización. En *La judicialización de la política en Argentina*, compilado por Pilar Arcidiácono y Gustavo Gamallo. Buenos Aires: Eudeba.
- Cravino, María Cristina, Soledad Arenaza, Ricardo Fava, Ariel Matías Palombi y Aída Quintar (2014). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos: la ocupación del Parque Indoamericano*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, María Cristina, Marisa Fournier, María Rosa Neufeld y Daniela Soldano (2001). “Vida cotidiana e implementación de políticas sociales: receptores y mediadores en un barrio del Conurbano Bonaerense”. En *Problemas de investigación, ciencia y desarrollo*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Das, Veena, y Deborah Poole (2008). “El estado y sus márgenes: etnografías comparadas”. *Cuadernos de Antropología Social* 27: 19-52.
- Delamata, Gabriela (2016). “Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires”. *Revista Direito e Práxis* 7 (2): 567-587.

- Fainstein, Carla (2015). “La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21-24: ¿erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción en torno al reasentamiento”. *Revista Quid* 16 (5): 255-283.
- Fainstein, Carla (2017). “Política urbana, relocalizaciones y organización barrial. El caso de la villa 21-24 de Barracas en el marco de la causa ‘Mendoza’”. Tesis de maestría. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fainstein, Carla (2019). “Políticas urbano-ambientales judicializadas. Organizaciones barriales y actores estatales en dos asentamientos del Área Metropolitana de Buenos Aires enmarcados en la causa ‘Mendoza’ (2010- 2018)”. Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires. Disponible en <<http://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/3039>>.
- Faienstein, Carolina, y Sebastián Tedeschi (2009). “El saneamiento de la CMR y el respeto del derecho humano a la vivienda adecuada de sus residentes” [en línea]. *Newletter Área Riachuelo* 6. Disponible en <[http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/nota\\_fairstein\\_tedeschi\\_riachuelo\\_nov09.pdf](http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/nota_fairstein_tedeschi_riachuelo_nov09.pdf)>.
- Ferraudi Curto, María Cecilia (2014). *Ni punteros ni piqueteros: urbanización y política en una villa del conurbano*. Buenos Aires: Gorla.
- Gago, Verónica (2014). *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Jessop, Bob (2014). “El Estado y el poder”. *Utopía y Praxis Latinoamericana* 19 (66): 19-35.
- Kokoreff, Michel (2020). “Sous les pavés, la rage: regards ethnographiques sur la séquence contestataire de 2016 à 2020”. *Sociologie* 11 (3): 315-324.
- Manzano, Virginia (2007). “Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza-Gran Buenos Aires”. *Runa* 28: 77-92.
- Mendoza, Beatriz Silvia, y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo), CSJ 001569/2004 (40-M). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 8 de julio de 2008 (Corte Suprema de la Nación Argentina 2004). Disponible en <<http://scw.pjn.gov.ar/scw/expediente.seam?cid=130417>>.
- Melé, Patrice (2003). “Introduction: conflits, territoires et action publique”. En *Conflits et Territoires*, coordinado por Patrice Melé, Corine Larrue y Muriel Rosemberg, 13-32. Tours: Maison des Sciences de L’Home/Presses Universitaires François Rabelais.
- Melé, Patrice (coord.) (2013). *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Merklen, Denis (2010). *Pobres ciudadanos*. Buenos Aires: Gorla.
- Merlinsky, María Gabriela (2013). *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Moreno, Lucila (2015). “La producción social del acuerdo: acción política y el lenguaje de los (des) acuerdos en un programa de construcción de viviendas sociales en la zona norte del Gran Buenos Aires”. *Identidades* 5 (8): 172-195.
- Naishtat, Francisco, Gabriel Nardacchione y Federico Schuster (2006). *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva*. Buenos Aires: Prometeo.
- Natalucci, Ana (2011). “Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010)”. *Polis* 28 (10): 193-219.
- Nosetto, Luciano (2018). “Nos, los patrocinantes del pueblo. Judicialización de la política y representación democrática en la Argentina del nuevo siglo”. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas* 20: 1-24.
- Olejarczyk, Romina (2017). “El tiempo de la (in)definición en las políticas de vivienda: de ‘tópicos del infortunio’ y ‘saberes expertos’”. *Trabajo Social Hoy* 82: 89-110.
- Ordenanza 16025, 2016. Presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la municipalidad de Lomas de Zamora y Honorable Concejo Deliberante, ejercicio año 2017. 23/11/2016. Anuario de Ordenanzas 2016.
- Perelmiter, Luisina (2012). “Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)”. *Estudios Sociológicos* 89 (30): 431-458.
- Pita, María Victoria (2020). “De los hechos a la causa: historia de un caso de violencia policial en la Ciudad de Buenos Aires”. En *Movilización de víctimas y demandas de justicia en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Teseo.
- Puga, Mariela (2014). “El litigio estructural”. *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo* 1 (2): 41-82.
- Rodríguez Garavito, César (2009). *La globalización del estado de derecho: el neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Scharager, Andrés (2019). “Judicialización y política en un proceso de relocalización: estrategias y discurso de la Defensa Pública de Buenos Aires”. *Revista Direito e Práxis* 10: 846-870.
- Schijman, Emilia (2021). “The petition ceremony: Letters to the President of Argentina”. *Ethnography* 22 (4): 474-494.
- Smulovitz, Catalina (2008). “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina”. *Desarrollo Económico* 48 (190-191): 287-305.
- Snow, David (2004). “Framing processes, ideology, and discursive fields”. En *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell.
- Svampa, Maristella, y Sebastián Pereyra (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Subirats, Joan (1993). “Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común”. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía* 26: 144-149.

Tarrow, Sidney (1994): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

Tilly, Charles (1984): “Les origines du répertoire d’action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne”. *Vingtième Siècle. Revue d’Histoire* 4: 89-108.

Tiscornia, Sofía (2004). “Entre el imperio del ‘Estado de policía’ y los límites del derecho”. *Nueva Sociedad* 191: 78-89.

Varela, Omar David, y María Cristina Cravino (2012). “Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención”. En *Los mil barrios (in)formales. Apuntes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, coordinado por María Cristina Cravino. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

## ENTREVISTAS

Claudio: delegado de la villa 21-24 de Barracas, jubilado, ex empleado municipal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entrevista realizada en 2015.

Manuel: delegado de la villa 21-24 de Barracas, jubilado, ex empleado municipal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entrevista realizada en 2015

---

### Carla Fainstein

Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina. Temas de especialización: judicialización de conflictos urbano-ambientales, políticas públicas urbanas y habitacionales, acción colectiva y politicidad popular. ORCID: 0000-0002-6504-0586.

