



Universidad Nacional de Lanús

Maestría en Derechos Humanos

Instituto de Justicia y Derechos Humanos Eduardo Luis Duhalde

(IJDH-UNLa)

Tesis para optar por el título de Magister en Derechos Humanos

“El derecho a un hábitat digno en la Provincia de Buenos Aires”

La implementación de la Ley N° 14.449, la ejecución del Caso *Mendoza* y las demandas barriales en los municipios de Lanús y Lomas de Zamora (2012-2018)

Autor: Leonel Bazán

Directora: Julieta Rossi

Octubre, 2022

Resumen

El déficit urbano-habitacional que afecta las ciudades de la Provincia de Buenos Aires da cuenta de la vulneración colectiva y estructural de los derechos sociales de amplios sectores de la sociedad. Ello se agrava en los barrios populares del conurbano de la Provincia. Esta tesis tiene como objetivo general estudiar la protección de los derechos, el cumplimiento de la normativa y el grado de implementación de las políticas dirigidas a garantizar el acceso a un hábitat digno en los municipios de Lanús y Lomas de Zamora, entre 2012 y 2018. Los casos estudiados, que operativizan los objetivos específicos de la tesis, son la implementación de la Ley N° 14.449, la ejecución del Caso *Mendoza* de la Corte Suprema Nacional y las demandas barriales por este derecho en los barrios Villa Jardín, Lanús, y Unamuno, Lomas de Zamora. Para ello, se utiliza el método cualitativo de análisis de casos, para el estudio descriptivo y comparativo de procesos socio-urbanos que expresan aspectos sustantivos sobre el objeto de investigación. En cuanto a las fuentes consultadas, se recurre al análisis de diversos corpus documentales, a la organización de jornadas de reflexión con actores clave y a la realización de entrevistas semiestructuradas. Como conclusión se sostiene que las posibilidades de acceso al derecho a un hábitat digno en la Provincia permanecen distribuidas desigualmente, debido al bajo nivel de implementación local de la normativa y las políticas formuladas para asegurar el derecho a la vivienda, el acceso a servicios y la gestión democrática de la ciudad. En especial, quienes habitan barrios populares enfrentan la violación de estos derechos y sufren restricciones para participar en las políticas socio-urbanas y los procesos judiciales que los afectan. Para enfrentar esta problemática el Estado -en sus diferentes poderes y niveles de gobierno- debe implementar de forma efectiva y articulada los avances normativos, judiciales y las políticas formuladas para garantizar el acceso a un hábitat digno en la Provincia.

Palabras clave: Hábitat - Políticas - Derechos - Litigio

Abstract

The housing and urban deficit in the cities of Buenos Aires express a serious, massive and structural social right violation. The situation is further aggravated in the shantytowns located in the suburban area of the Province. In this context, this thesis studies the guarantee and fulfilment of the rights, laws and policies related to access to a decent habitat in Lanús and Lomas de Zamora, between 2012 and 2018. The cases of study are the implementation of Law N° 14.449, the execution phase of the Case *Mendoza* of the Supreme Court of Justice of Argentina and the community-based demands for this social right addressed by the disadvantaged population of the shantytowns Villa Jardín, in Lanús, and Unamuno, in Lomas de Zamora. The thesis is carried out from the qualitative method of case study approach, which allows the analysis and comparison of different socio-urban processes that express significant aspects of the decent habitat right guarantee. Regarding the sources consulted, it resorts to the analysis of diverse document corpus related to the study cases, the participation in reflection activities organized by UNLa and semi-structured interviews with social and public agents. In conclusion, the thesis assesses that the access and guarantee of decent housing right remain unfairly and inequality distributed in the Province. The main reason for this situation is explained by the low level of local implementation of the policies created to guarantee housing, access to essential services and social participation rights. Significantly, the shantytowns population face a serious violation of these social rights and suffer restrictions to participate in the definitions of urban and social policies which affect their lives. To deal with this issue the State, in their different expressions, powers and government levels, should implement the legal, judicial and political advances designed to guarantee access to decent housing right in the Province.

Keywords: Habitat - Policies - Rights - Litigation

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: APROXIMACIONES AL OBJETO DE ESTUDIO, PERSPECTIVA ANALÍTICA Y METODOLOGÍA APLICADA	13
1.1. Aproximaciones al tema de estudio.....	13
1.2. Las etapas del trabajo de investigación.....	14
1.3. Perspectiva analítica e interpretación global.....	16
1.4. Enfoque de derechos humanos.....	20
1.5. Metodología aplicada.....	23
1.6. Los casos de estudio seleccionados.....	25
1.6.1. La implementación de la Ley N° 14.449.....	25
1.6.2. La ejecución del Caso <i>Mendoza</i>	26
1.6.3. Las demandas barriales por el acceso a un hábitat digno	28
1.7. Los factores comunes y diferenciales que caracterizan a los casos de estudio.....	30
CAPÍTULO 2: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT	35
2.1. Responsabilidades estatales, marco institucional y capacidad de implementación de la Ley N° 14.449.....	37
2.2. Capacitación sobre la Ley N° 14.449, restricciones en la producción, difusión y acceso a la información sobre su estado de implementación.....	41
2.3. Recursos disponibles para las políticas urbano-habitacionales.....	45
2.4. Espacios de participación social y difusión de la Ley N° 14.449.....	50
CAPÍTULO 3: EL DERECHO AL HÁBITAT EN LA EJECUCIÓN DEL CASO MENDOZA	56
3.1. La dimensión urbano-habitacional del Caso <i>Mendoza</i>	59
3.2. Las oportunidades, desafíos y obstáculos en la implementación de las políticas urbano-habitacionales.....	64

3.3. Las relocalizaciones, la construcción de viviendas y el acceso a servicios esenciales.....	67
3.4. Los déficits institucionales.....	69
3.5. La participación social.....	71
3.6. El acceso a la justicia.....	73
CAPÍTULO 4: LAS DEMANDAS BARRIALES POR EL ACCESO A UN HÁBITAT DIGNO.....	79
4.1. El derecho al agua potable en el Barrio Popular Unamuno, Lomas de Zamora.....	80
4.1.1. La ejecución del Caso <i>Mendoza</i> en el Barrio Popular Unamuno.....	83
4.1.2. La demanda por el acceso al agua potable.....	87
5.1.3. El reclamo barrial, las mesas participativas y las decisiones judiciales.....	90
4.2. El derecho a la vivienda adecuada en el Barrio Popular Villa Jardín, Lanús.....	95
4.2.1. La ejecución del Caso <i>Mendoza</i> en el Barrio Popular Villa Jardín.....	99
4.2.2. La reurbanización de Villa Jardín y la construcción del Puente Lacarra-Osorio.....	101
4.2.3. La defensa judicial de las tierras destinadas a la construcción de viviendas en el Barrio Popular Villa Jardín.....	108
CONCLUSIONES.....	115
Bibliografía.....	127
Jurisprudencia y documentación judicial.....	136

NÓMINA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACUMAR: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo

APRA: Agencia de Protección Ambiental

AYSA: Agua y Saneamientos Argentinos

CEJIP: Centro para una Justicia Igualitaria y Popular

CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales

CEPBA: Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires

CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación

DGN: Defensoría General de la Nación

EDESUR: Empresa Distribuidora de Energía del Sur Sociedad Anónima

EIA: Estudio de Impacto Ambiental

IJDH-UNLa: Instituto de Justicia y Derechos Humanos - Universidad Nacional de Lanús

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

LAJH: Ley de Acceso Justo al Hábitat - Ley N° 14.449 de la Provincia de Buenos Aires

OPDS: Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible

PISA: Plan Integral de Saneamiento Ambiental

PROMEBA: Programa para el Mejoramiento Barrial

UNLA: Universidad Nacional de Lanús

Agradecimientos

A la UNLa que, como universidad del conurbano de la Provincia de Buenos Aires, me ofreció la posibilidad de formarme en derechos humanos y políticas públicas desde una perspectiva social, con mayor conciencia de las potencialidades y dificultades de hacer valer los derechos en el territorio.

A los/as compañeros/as la Cohorte V de la Maestría en Derechos Humanos, con quienes transité estos años de aprendizaje, apoyo mutuo y formación, donde encontré amigos/as y compañeros/as que luchamos por los mismos ideales cada uno/a desde su lugar.

A los/as compañeros/as del equipo de investigación en derechos sociales que conformamos en el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la UNLa, sede de los proyectos de investigación que dieron origen a esta tesis.

A mi directora de tesis, Julieta Rossi, por su atenta lectura, comentarios y sugerencias; así como por el apoyo brindado durante todo el proceso de investigación.

A mi compañera Yamila por todo su amor, apoyo y comprensión.

INTRODUCCIÓN

El déficit urbano-habitacional que registran las ciudades de Argentina expresa la desigualdad estructural y la vulneración colectiva del derecho a un hábitat digno que afecta especialmente a los sectores socio-económicos medios y bajos de la sociedad (Conforme INDEC, 2001 y 2010; CELS, 2013). Ello obedece a múltiples y complejos factores que se encuentran interrelacionados, entre los cuales se destacan: la ausencia de una política pública integral en materia de vivienda y hábitat articulada a nivel nacional, provincial y local; la vigencia de una regulación estatal que favorece, por acción u omisión, la rentabilidad inmobiliaria y la valorización especulativa de los inmuebles; así como la injusta distribución de costos y beneficios del desarrollo urbano-territorial, en detrimento de los sectores populares (Bazán y Rossi, 2020; CELS, 2013).

La situación habitacional se agrava particularmente en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires, tanto por el desarrollo de políticas territoriales fragmentadas y focalizadas, que no ofrecieron respuestas adecuadas a las crecientes necesidades urbano-habitacionales, como por el rápido crecimiento de su densidad poblacional (Conforme Bazán y Rossi, 2020; INDEC, 2001 y 2010). En el año 2019, en el territorio de la Provincia se registró un total de 1.808 villas y asentamientos. Estos grupos de formas de habitar están conformados por cerca de medio millón de hogares y, aunque se desconoce el total de habitantes, sin dudas sobrepasa el millón de personas (Registro Provincial de Villas y Asentamientos de 2019 y Rossi, et al., 2020b).

De ese total, 1.279 villas y asentamientos se localizan en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Se trata del 82,06% de las villas de la Provincia, el 68,9% de los asentamientos precarios y el 62,18% de las restantes formas de ocupación deficitarias, con un total de 368.625 hogares; lo que representa el 92,99% del total provincial. La distribución por categoría al interior de este grupo regional, corresponde al 52,36% de asentamientos precarios, el 29,48% de villas y el 18,16% de “otras” formas de habitar que registran déficits (Rossi, et al., 2020b).

En cuanto a los municipios del sur del conurbano, en Lanús se registran 30 barrios vulnerabilizados donde habitan 20.690 hogares y, en Lomas de Zamora, se relevaron 63 de estos barrios, donde habitan un total de 50.709 hogares (Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos, 2019). Estos dos municipios, estudiados

en esta tesis, se ubican en el primer anillo que rodea la Ciudad de Buenos Aires, registran alta densidad poblacional, escasez de suelo urbanizado disponible, sectores con desarrollo industrial y áreas degradadas (Perdoni, 2020). Sus villas y asentamientos en su mayoría se localizan en zonas inundables, suelos degradados y su población se encuentra expuesta a contaminación industrial y ambiental. Ambas jurisdicciones son linderas al Río Matanza-Riachuelo.

Por lo tanto, las poblaciones de estos barrios del conurbano se encuentran entre los colectivos sociales más afectados por esta problemática. Enfrentan los mayores déficits en materia de acceso a servicios esenciales como agua potable, electricidad y cloacas; registran altos índices de hacinamiento; no cuentan con equipamiento comunitario, como escuelas y centros de salud; se encuentran alejados de las zonas más urbanizadas y no tienen acceso a servicios adecuados de transporte (Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, Ministerio de Infraestructura, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2015). Por estas razones, sufren graves violaciones estructurales de derechos sociales, ambientales y en particular de su derecho a un hábitat digno.

Teniendo en cuenta estas condiciones urbano habitacionales, que caracterizan el problema de estudio propuesto, seguidamente se explicitan los objetivos que persigue esta tesis. Luego se justificará el recorte temporal y espacial realizado, en función de los procesos bajo estudio y su vinculación a proyectos de investigación del IJDH-UNLa en los cuales participé. Se desarrollarán brevemente los campos de estudio que configuran los antecedentes de este trabajo, sus relaciones y diferencias con las producciones académicas previas. Seguidamente, se identifican las principales fuentes de consulta que nutren este trabajo y se mencionará cuál fue la metodología aplicada. Finalmente, se expresarán las principales hipótesis sostenidas por la tesis que serán puestas a prueba al desarrollar esta investigación.

Esta tesis tiene como objetivo general estudiar la protección de los derechos, el cumplimiento de la normativa y el grado de implementación de las políticas dirigidas a garantizar el acceso a un hábitat digno en los municipios de Lanús y Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires, entre los años 2012 y 2018. Para ello, se procura identificar los factores legales, políticos y judiciales, que impiden o contribuyen a la realización efectiva de este derecho social fundamental. Asimismo, se pone el foco en la situación en la que se encuentra la población de los barrios populares del sur del

conurbano cuando exigen la protección de sus derechos a la vivienda adecuada y al acceso a servicios esenciales, ambos constitutivos del derecho a un hábitat digno. De este modo, se pretende contribuir a la comprensión del estado de situación en el acceso a este derecho por parte de los sectores más relegados en términos socioeconómicos de la Provincia.

El derecho colectivo a un hábitat digno contempla una serie de derechos interrelacionados, interdependientes e indivisibles. De acuerdo a la Ley N° 14.449¹, se expresa en el respeto al derecho a una vivienda adecuada, en el acceso a servicios esenciales y equipamiento comunitario, el disfrute de un ambiente sano, la participación informada, la integración socio-urbana y la progresiva reurbanización, entre otros derechos fundamentales. Las políticas de vivienda y hábitat se conciben como una función y responsabilidad pública y, por lo tanto, los Estados Provincial y municipales deben garantizar la defensa de estos derechos colectivos, por aplicación del principio de la función social de la propiedad y el derecho al uso y goce igualitario de la ciudad, previstos en los artículos 10,11 y 16 de la Ley N°14.449. Esta definición amplia, integral y estructural del derecho al hábitat, reconocida en la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia, es la que se adopta a lo largo de esta tesis.

A su vez, al referirnos a las políticas dirigidas a la progresiva integración socio-urbana y a la realización del derecho a un hábitat digno en barrios populares se utilizará el término “reurbanización”, por entender que las medidas y políticas estatales se dirigen a la mejora de las condiciones de habitar producidas socialmente de forma previa y organizada por la propia población de estos barrios. Ante la omisión estatal histórica en la formulación de políticas urbano-habitacionales para la población más vulnerabilizada, estas acciones comunitarias configuran la primera urbanización de los barrios. En consecuencia, las intervenciones estatales para asegurar el derecho a un hábitat digno deberían desarrollarse de forma participativa, a partir del reconocimiento de las acciones para la urbanización llevadas adelante por quienes crearon y habitan estos barrios.

Desde esta perspectiva social y legal, para estudiar las diferentes dimensiones del derecho a un hábitat digno y las políticas formuladas para hacerlo efectivo, se analizará el rol de distintos actores, procesos y conflictos, situados en los municipios de municipios de Lanús y Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires, entre los años

¹ En adelante, me refiero a esta norma como Ley N° 14.449, “Ley de Hábitat”, simplemente como la “Ley”, la “norma” o como “LAJH”.

2012 y 2018, a partir de los movimientos, decisiones y acciones de distintos actores estatales y sociales involucrados. Para ello, se adopta la metodología de estudio de casos, entendidos como procesos sociales en torno al posicionamiento de los actores involucrados, los avances, retrocesos y conflictos por los derechos en juego.

Los casos seleccionados, cuyo estudio operativiza los objetivos específicos de esta tesis, son: 1. La implementación de la Ley N° 14.449 (capítulo 2); 2. La ejecución del Caso *Mendoza* en trámite ante la Corte Suprema de Justicia Nacional (capítulo 3); y 3. Las demandas barriales por el acceso a un hábitat digno: a). El derecho al agua potable en el Barrio Popular Unamuno, Lomas de Zamora; b). El derecho a la vivienda adecuada en el Barrio Popular Villa Jardín, Lanús (capítulo 4). Estos casos complejos expresan características propias que los diferencian. Sin embargo, al entender como factor común el proceso social conflictivo que significa la lucha por el derecho colectivo a un hábitat digno, las diferencias observadas resultan catalizadoras para la producción de conocimiento sobre el tema de estudio de esta tesis.

Cabe puntualizar que el estudio de las relaciones entre la implementación de la Ley y la ejecución de la Causa *Mendoza* de la Corte Suprema Nacional en estas jurisdicciones fue ineludible². Los dos municipios seleccionados están comprendidos en la causa judicial, debido a que muchos de sus asentamientos se encuentran a la vera de la cuenca Matanza-Riachuelo. Sus poblaciones sufren la violación estructural de sus derechos habitacionales, ambientales y sanitarios. Por ende, el análisis de la implementación de las políticas de vivienda y hábitat, la garantía de la participación social y el acceso a la información adoptadas en estos municipios, obliga a realizar un análisis comparativo entre las políticas reguladas por la Ley N°14.449 y aquellas dispuestas a raíz de las decisiones judiciales del Caso *Mendoza*.

² Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, sentencia del 8 de julio de 2008. En este caso estructural, que se analiza en profundidad en el capítulo 3 de la tesis, la Corte condenó al Estado Nacional, a la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires, como responsables de la violación del derecho a un ambiente sano de la población que habita en las cercanías de la Cuenca Matanza- Riachuelo. Por ende, ordenó la adopción de medidas para revertir esta vulneración de derechos, lo cual motivó la formulación de políticas para mejorar la condición de vida de esta población, entre ellas la implementación de un plan de construcción de viviendas y el desarrollo de infraestructura de servicios para los barrios populares ubicados en los márgenes de este río. Estas políticas forman parte del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo (PISA), que debe ejecutar como ente inter-jurisdiccional la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). En adelante, me refiero a la causa como Caso *Mendoza* o Causa *Mendoza* de forma indistinta para mencionar este caso judicial.

Se trata de procesos que desarrollaron regulaciones, medidas y políticas dirigidas a garantizar el derecho a la vivienda y al hábitat en la Provincia de Buenos Aires. La producción de conocimiento sobre estos procesos puede contribuir a impulsar la garantía de los derechos sociales y las políticas urbano-habitacionales en el ámbito de la Provincia. Por esta razón, se analizan estos procesos de forma interrelacionada, a fin de lograr una comprensión dinámica y detectar cómo repercuten unos en otros. Para ello se adopta el enfoque de derechos humanos y políticas públicas como eje rector del trabajo, para analizar las diferentes dimensiones legales y políticas dirigidas a garantizar el derecho a un hábitat digno en las jurisdicciones estudiadas.

En cuanto a los motivos que justifican el recorte temporal realizado, se debe considerar que la Ley de Acceso Justo al Hábitat fue sancionada en el 2012, año que se toma como punto de partida del periodo analizado. Asimismo, para fines de 2018 se cumplían 10 años del dictado de la sentencia del Caso *Mendoza* del 2008, lo cual permitió realizar un balance sobre sus repercusiones en materia urbano-habitacional. De este modo, para 2018, ya había transcurrido un tiempo razonable para estudiar los resultados, impactos y relaciones entre estos dos procesos y el estado de implementación de las diversas políticas a las que dieron origen para asegurar un hábitat digno en la Provincia. Por otra parte, el recorte espacial obedece al origen de este trabajo, realizado en el marco de los proyectos investigación Amílcar Herrera-UNLa 2016-2017 y 2017-2019, impulsados por el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la UNLa, que tuvieron el objetivo de estudiar las políticas que garantizan el derecho al acceso justo al hábitat en el conurbano sur de la Provincia de Buenos Aires, ámbito de inserción territorial de la universidad³.

Sobre los antecedentes de esta tesis, se identifican tres cuerpos de estudios fundamentales. En primer lugar, aquellos dedicados al análisis de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular desde la óptica de los derechos humanos (Abramovich y Pautassi, 2009 y 2011; IPPDH, 2014; Arcidiácono, Yaksic y Garavito., 2010; Grau, 2010, entre otros). Entre los cuales se identifican aquellos que analizan políticas públicas en

³ Proyectos Amílcar Herrera-UNLa, período 2016-2017, Código del proyecto: 80020150200074LA, y período 2017-2019, código del proyecto: 80020170300032LA, en los cuales participé como investigador. En el capítulo 1, en la sección 1.6. sobre las etapas de investigación de elaboración de esta tesis, se detallan los objetivos de estos dos proyectos de investigación, realizados en el Instituto de Justicia y Derechos Humanos, UNLa.

materia de vivienda y hábitat en el área metropolitana (Arenaza y Fava, 2013; Bercovich y Maurino, 2013). En segundo lugar, se presta atención a aquellos dedicados específicamente a estudiar políticas de hábitat e integración socio-urbana en la Provincia de Buenos Aires (Bascary et al., 2015; Scatolini, 2016; Miguens y Reese, 2016; Tarbuch, 2017 y Rossi, et al., 2020). En tercer lugar, se consideran trabajos que analizan sentencias judiciales y procesos de ejecución de casos sobre derechos sociales. En especial, un grupo de trabajos que estudian la ejecución del Caso *Mendoza* y sus efectos institucionales, sociales, políticos y jurídicos (ACIJ y Junta Vecinal de Villa Inflamable, 2012; Verbic, 2013a y 2013b; Merlinsky, 2013; Bercovich et al., 2014; Garcete et al., 2014; Sigal, Rossi y Morales, 2017, Vargas, 2019; y Bazán, Rossi y Sigal, 2021).

Por lo tanto, los trabajos sobre políticas urbano-habitacionales y litigio en casos judiciales, resultan útiles para el estudio del problema identificado, el objetivo general que se persigue y el análisis de los diversos casos seleccionados. Ahora bien, estos trabajos se ocupan de estudiar la formulación e implementación de políticas públicas o de casos judiciales vinculados al derecho a la vivienda y a un hábitat digno, pero en general no realizan un abordaje descriptivo, articulado y comparativo de ambos procesos. En consecuencia, el análisis comparativo que realiza esta tesis de los procesos normativos, políticos y judiciales, por los cuales se reconoce, pretende hacer efectivo o se vulnera este derecho, significa un aporte significativo para la producción de conocimiento en el campo de estudio propuesto.

A su vez, el abordaje multiactoral propuesto para esta tesis, que considera el posicionamiento y la conducta de los diversos actores sociales y estatales en torno al proceso conflictivo por la protección y garantía del derecho al hábitat, facilita una comprensión dinámica del objeto de estudio. En cambio, los trabajos mencionados suelen enfocarse de forma alternada sólo en alguno de los actores analizados, se trate del poder judicial, las agencias del poder ejecutivo o las comunidades afectadas, pero no indagan en la interacción de sus posicionamientos, decisiones y acciones en los procesos sociales investigados. Finalmente, resulta sumamente escasa la producción académica sobre la implementación de políticas públicas y la ejecución de casos judiciales estructurales vinculados a municipios y barrios populares del conurbano de la Provincia de Buenos Aires, centrados en las acciones y estrategias impulsadas por sus habitantes para demandar sus derechos.

Por otro lado, en cuanto a las fuentes de la investigación, se conforman por diversos corpus documentales que se pondrán en relación entre sí. Por un lado, un conjunto de documentación relacionada específicamente a la ejecución de la Causa *Mendoza* en los municipios estudiados; otro vinculado a la implementación de la Ley N°14.449 a nivel municipal; y el tercero conformado por información sobre las demandas sociales en materia de acceso a servicios esenciales en barrios populares. A su vez, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a actores clave como funcionarios/as municipales y referentes/as de organizaciones barriales.

Respecto de la ejecución de la Causa *Mendoza*, se relevaron las sentencias de la Corte Suprema Nacional, los informes anuales de la Defensoría General de Nación, los informes de seguimiento del Cuerpo Colegiado (órgano encargado de hacer el seguimiento del proceso de ejecución de este caso), el documento de conclusiones elaborado por los/as representantes de Villas y Asentamientos de la cuenca Matanza-Riachuelo, en el marco de dos encuentros realizados en la UNLa en 2017⁴, así como la síntesis y conclusiones de los tres encuentros donde se discutió sobre la ejecución de esta causa, a propósito de los 10 años del dictado de la sentencia de la Corte de 2008, co-organizado por la UNLa y la UBA en 2018⁵.

La documentación sobre la implementación de la Ley consiste fundamentalmente en información provincial sobre déficits urbano-habitacionales; documentación de los municipios; informes de gestión de la Subsecretaría de Tierra, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires; los informes anuales del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat creado por la Ley de Hábitat; y los datos de villas y asentamientos incluidos en el Registro Público de Villas y Asentamientos de la Provincia de Buenos Aires.

⁴ Los días 1 de julio y 2 de diciembre de 2017 se realizaron 2 encuentros de representantes de Villas y Asentamientos ubicados en la Cuenca Matanza Riachuelo, tanto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como de la Provincia de Buenos Aires, organizados por la Universidad Nacional de Lanús, el Centro de Estudios Legales y Sociales y el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires.

⁵ Se trata de una serie de 3 encuentros de reflexión y discusión de diversos actores sociales, judiciales y académicos, con motivo del cumplimiento de los 10 años de la sentencia del Caso *Mendoza*, dictada por la Corte Suprema Nacional en 2008. Los encuentros fueron realizados los días 23 de agosto de 2018, 18 de octubre de 2018 y 28 de noviembre de 2018. La actividad fue organizada por el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Para estudiar las demandas barriales se realizaron entrevistas a referentes/as barriales, a integrantes de instituciones de protección de derechos que intervinieron en los casos estudiados y se consultaron fuentes judiciales como los informes de la Defensoría General de la Nación y resoluciones de los juzgados involucrados en el caso. Asimismo, se analizaron las transcripciones taquigráficas de la participación de referentes y organizaciones sociales de las audiencias convocadas por ACUMAR⁶ en los años 2016 y 2018, donde tuvieron oportunidad de expresarse sobre el estado de implementación de la sentencia judicial estudiada.

De manera complementaria a estas formas de abordaje, se asistió a jornadas de difusión y capacitación sobre la Ley N°14.449 dirigida a referentes/as sociales de los barrios de Lomas de Zamora. Desde la UNLa, se organizaron jornadas donde se convocó a los/as funcionarios/as de los municipios estudiados y organizaciones sociales para que expongan sobre el grado de ejecución de la Ley y los desafíos y obstáculos para implementar políticas de vivienda y hábitat en sus jurisdicciones en 2016⁷. Por último, se co-organizaron con otras instituciones dos encuentros de referentes/as barriales y vecinos/as de villas y asentamientos de la cuenca Matanza-Riachuelo en 2017, a partir de los cuales se elaboró un documento sobre el estado de implementación del Caso *Mendoza* desde la perspectiva barrial, ya mencionado.

Asimismo, se realizaron entrevistas semi-estructuradas para focalizar en aspectos clave sobre los cuales fue necesario profundizar a partir de la interacción con interlocutores del campo de estudio. Así, se realizaron entrevistas a funcionarios/as de las áreas municipales de Hábitat, Tierras, Arquitectura, Urbanismo y Participación,

⁶ La Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), creada en el año 2006 mediante la Ley N° 26.168, es un organismo público que se desempeña como máxima autoridad ambiental. Ente autónomo, autárquico e inter-jurisdiccional, que tiene el propósito de articular el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio (Nación, Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) para cumplir con el fallo y la ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo (PISA).

⁷ La jornada “Construyendo ciudades inclusivas. Avances y desafíos en la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat”, realizada el 1 de diciembre de 2016, fue co-organizada por el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la UNLa y el CELS, y se realizó en la sede de la UNLa. La jornada contó con dos paneles: Uno dedicado a discutir “La Ley de Acceso Justo al Hábitat: un cambio de paradigma en el abordaje de las políticas de vivienda, hábitat y derecho a la ciudad”, conformado por representantes de organizaciones de la sociedad civil y universidades. El otro panel se dedicó a “Los avances y desafíos en la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat”, conformado por representantes de las áreas municipales encargadas de implementar la norma de los Municipios de Lomas de Zamora, Lanús y Florencio Varela.

tanto como a referentes de organizaciones sociales del Barrio Villa Jardín, Municipio de Lanús, y del Barrio Unamuno, Municipio de Lomas de Zamora.

Por lo tanto, en el diseño y desarrollo de esta investigación se recurrió a una articulación cuanti-cualitativa, aunque eminentemente cualitativa, que permitió la selección y utilización de diversos instrumentos de relevamiento y producción de información. Desde el análisis de los datos sobre déficits urbano-habitacionales, hasta la participación en espacios de discusión, reflexión y elaboración colectiva de diagnósticos, estados de situación y propuestas sobre las problemáticas bajo estudio, donde participaron responsables y destinatarios/as de las políticas dirigidas a garantizar el derecho a un hábitat digno. Es decir, se implementaron técnicas propias de diversas disciplinas y campos de conocimiento, desde los métodos más tradicionales de la investigación en ciencias sociales hasta otros propios del derecho y las ciencias políticas.

En función de la problemática ya identificada, una vez definidos los objetivos de estudio, la metodología y las fuentes de consulta, se pondrá a prueba la hipótesis sostenida por esta tesis, de acuerdo a la cual se postula que las posibilidades de acceso y goce del derecho humano a un hábitat digno en la Provincia permanecen distribuidas desigualmente, a pesar de que la movilización social, la ejecución del Caso *Mendoza* y la sanción de la Ley N° 14.449 generaron condiciones legales y políticas para revertir el estado de cosas violatorios de los derechos sociales de la población bonaerense. En efecto, los sectores socioeconómicos más desaventajados enfrentan serios obstáculos para ejercer de forma efectiva su derecho a un hábitat digno, ya que sufren la vulneración de sus derechos a una vivienda adecuada, al acceso a servicios y a un ambiente sano (IJDH de la UNLa, 2012; Bazan y Rossi, 2020).

Desde ya, los avances legales y políticos, hicieron posible el pasaje de las medidas estatales relacionadas a la vivienda y al acceso a servicios esenciales, ancladas en la perspectiva tradicional de las políticas sociales bonaerenses de tipo asistencial y discrecional, hacia una concepción más integral y colectiva, basada en el reconocimiento del derecho a un hábitat digno. Ello significó, a su vez, un reposicionamiento social y legal del rol de los actores involucrados: la población de barrios populares fue reconocida como sujeto de derechos sociales, los municipios pasaron a tener mayores responsabilidades, se sumaron otros actores al proceso -como ACUMAR, el poder judicial y las defensorías públicas- y las estrategias de

judicialización de los derechos se incorporaron al repertorio de acción de reclamo de las comunidades bonaerenses afectadas.

Los procesos de gestación, desarrollo e implementación de políticas socio-urbanas y el reconocimiento del derecho colectivo a un hábitat digno en la Provincia de Buenos Aires, se relacionan con la activa movilización y alianza de múltiples actores y organizaciones sociales, instituciones académicas y de protección de derechos. Así sucedió cuando se interpuso la acción judicial colectiva que motivó la sentencia de la Causa *Mendoza*, se condenó a los actores estatales responsables y, luego, al iniciar su etapa de ejecución en los barrios populares linderos a la cuenca Matanza-Riachuelo. Por su parte, lo mismo se puede observar en el proceso de elaboración del anteproyecto de ley, su resistida sanción como Ley N° 14.449, su tardía publicación en el boletín oficial, su posterior reglamentación y lenta implementación.

De acuerdo a la normativa vigente en la Provincia de Buenos Aires, la realización progresiva, igualitaria e integral del derecho al hábitat comprende una serie de medidas y políticas públicas dirigidas a asegurar la integración socio-urbana. Se trata de garantizar el acceso a infraestructura de servicios básicos, equipamiento comunitario, construcción, ampliación y mejora de viviendas y a la regularización dominial. Las autoridades estatales al desarrollar estas acciones, reconocidas legal y judicialmente, deben asegurar el acceso a la información pública, la participación social y el acceso a la justicia de sus destinatarios/as, en cada una de las etapas de formulación, implementación y monitoreo de estas medidas (IPPDH, 2014).

No obstante, pese a estos avances que supusieron estos procesos para el reconocimiento y la protección de estos derechos, aún resta un largo camino para lograr su implementación efectiva en los municipios del sur del conurbano. En particular, ello se observará al investigar las conductas municipales en materia de implementación de la Ley de Hábitat y la conducta del Poder Judicial Nacional y de ACUMAR en la ejecución del Caso *Mendoza*. Por estas razones se buscará identificar, analizar y comprender cuáles son los obstáculos y desafíos que impiden la realización del derecho a un hábitat digno en estas jurisdicciones.

Para responder a los interrogantes de la investigación, se toma como hipótesis explicativa la noción de heterogeneidad estatal respecto de la normativa y las políticas de derechos humanos y su contradicción con la conducta y las decisiones de los diferentes niveles de gobierno y los poderes que intervienen en los procesos estudiados (De Sousa Santos, 2009). Pese a los mandatos judiciales y normativos en materia de

derechos sociales, existen resistencias, acciones y omisiones estatales que impiden hacer efectivo el derecho al hábitat. De hecho, los mismos actores institucionales – ejecutivos y judiciales- que adoptan decisiones que reconocen y reafirman los derechos a la información, a la participación, a la vivienda y al acceso a servicios esenciales – todos constitutivos del derecho a una hábitat digno- luego pueden obstaculizar su realización en conflictos sociales concretos y reforzar así la desigualdad de las comunidades afectadas.

Cabe destacar que las experiencias que se analizan se desarrollaron en un contexto local, dentro de una tradición administrativa y de ejecución de políticas sociales por parte de las burocracias municipales y provinciales. En términos generales, estas políticas en el ámbito bonaerense, se caracterizaron históricamente por otorgar amplios márgenes de discrecionalidad estatal, tanto en la adopción de las decisiones como en la definición del contenido de las prestaciones, no reconocieron garantías y la titularidad de los derechos. En consecuencia, no establecieron remedios en caso de incumplimientos (Abramovich y Pautassi, 2009; Courtis, 2010). En cuanto a las políticas asociadas al hábitat, salvo excepciones, se formularon de modo sectorial, fragmentada y focalizada, para intervenir de forma aislada sobre la construcción de viviendas, el desarrollo de infraestructura de servicios esenciales o equipamiento comunitario (Bazán y Rossi, 2020).

Esta situación explica las dificultades para poner en marcha los mecanismos de participación y exigibilidad de derechos debido a la resistencia de los actores estatales, ya que su implementación resulta una forma de limitación social de estos márgenes de discrecionalidad estatal, sea en sus vertientes ejecutivas o judiciales. En otras palabras, resulta una forma de equilibrar la relación de poder entre, por un lado, las agencias estatales y, por el otro, la población de barrios populares en el ámbito de las políticas sobre vivienda y hábitat. En definitiva, el conflicto estructural subyacente radica en las dificultades para acceder de forma igualitaria a la ciudad. De acuerdo a la hipótesis de esta tesis, para enfrentar esta problemática el Estado, en sus diferentes manifestaciones y niveles de gobierno, debe implementar de forma efectiva, articulada y participativa los avances normativos, judiciales y en materia de políticas públicas formulados para garantizar el acceso a un hábitat digno en la Provincia de Buenos Aires.

Realizada esta introducción, a continuación, se expresarán los motivos de la definición del tema de estudio propuesto y se describirá el proceso de elaboración de esta tesis. Asimismo, se desarrollará la perspectiva analítica y la metodología aplicada

para indagar sobre la garantía del derecho al hábitat en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora, durante los años 2012-2018. De este modo, se comprenderá el enfoque teórico adoptado, las estrategias investigativas desplegadas y las sucesivas etapas de trabajo transitadas. Finalmente, se realizará una breve descripción de los casos seleccionados: el estado de implementación de la Ley N° 14.449, la ejecución del Caso *Mendoza* y las experiencias barriales analizadas.

CAPÍTULO 1. APROXIMACIONES AL OBJETO DE ESTUDIO, PERSPECTIVA ANALÍTICA Y METODOLOGÍA APLICADA

En este capítulo se expresan los motivos de la definición del tema de estudio y se describen las etapas de trabajo que llevaron a la elaboración de esta tesis. Luego se desarrolla la perspectiva teórica adoptada, que fundamenta las relaciones entre los diversos casos analizados. Asimismo, se clarifica cuáles son los campos de estudio que sustentan el abordaje de cada uno de los procesos estudiados, tanto al referirnos a la implementación de la Ley de Hábitat, como a la ejecución del Caso *Mendoza* y las experiencias barriales de Lanús y Lomas de Zamora seleccionados.

Para ello, se describen los trabajos académicos sobre formulación e implementación de políticas y normativa dirigidas a garantizar derechos sociales, y en especial aquellos que estudian las políticas urbano-habitacionales. Asimismo, se caracterizan brevemente las producciones dedicadas a investigar los efectos del litigio colectivo y estructural en derechos sociales, relacionadas a la formulación de medidas y políticas públicas. Campos de estudio que fundamentan esta investigación, que también indaga en procesos normativos, políticos y judiciales vinculados al acceso a un hábitat justo.

Seguidamente se expresa cuál fue la metodología aplicada, centrada en el análisis descriptivo de casos, en la utilización de herramientas de tipo cuantitativo y el estudio comparativo de procesos sociales que revelaron aspectos sustantivos sobre la garantía del derecho a un hábitat digno en las jurisdicciones de la Provincia de Buenos Aires estudiadas. Se describen y caracterizan brevemente los casos seleccionados, que expresan los objetivos específicos de esta tesis. Finalmente, se manifiestan las razones que justifican el tratamiento conjunto de los casos propuestos.

1.1. Aproximaciones al objeto de estudio

Los motivos que explican la elección del tema de estudio propuesto se vinculan al trabajo previo realizado en la organización civil Centro para una Justicia Igualitaria y Popular -CEJIP. Organización que tiene como objetivos fundamentales la promoción del acceso a la justicia y la defensa de derechos humanos en los barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires. Fue donde desarrollé mis primeras experiencias de

intervención jurídica y social a nivel territorial ante vulneraciones de derechos vinculados al acceso a un hábitat digno. Desde 2012, junto con el colectivo de abogados/as de la organización, brindamos asesoramiento legal gratuito, participamos en acciones de litigio e incidencia en políticas públicas para la protección de derechos de la población de estos barrios⁸.

En particular, trabajamos en la defensa legal de familias que enfrentaron desalojos forzosos, demandas por el derecho a la vivienda digna, y por el acceso a servicios esenciales como agua potable y electricidad en los Barrios Populares Villa 15, el Núcleo Habitacional Transitorio del Trabajo y Santander, Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, elaboramos informes que documentaron la violación del derecho a un hábitat digno en estos mismos barrios, producidos como herramientas para visibilizar e impulsar reclamos por el acceso a derechos sociales (CEJIP, 2018, 2019 y 2020).

Por lo cual, CEJIP es un espacio de activismo en derechos humanos, acompañamiento de las demandas barriales por el derecho al hábitat y articulación con otros actores institucionales y sociales que defienden derechos en territorios vulnerabilizados. A su vez, constituye un ámbito para el estudio, documentación y producción de conocimiento sobre los déficits en materia de políticas socio-urbanas que enfrenta la población de estos barrios. Temas que forman parte de esta investigación, centrada en la indagación de las normas, decisiones judiciales y políticas públicas dirigidas a garantizar el derecho a un hábitat digno en la Provincia de Buenos Aires.

1.2. Las etapas del trabajo de investigación

Estos antecedentes profesionales me llevaron a estudiar la implementación de la Ley N°14.449 en la Provincia de Buenos Aires durante la realización del curso Gobiernos Locales y Derechos Humanos, a cargo de la profesora Julieta Rossi, en la Maestría en Derechos Humanos de la UNLa. En particular comencé por el estudio de los resultados que arrojó el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos creado por esta Ley, así como sus implicancias para el reconocimiento de derechos y políticas sociales en los municipios bonaerenses. En este primer trabajo sobre la

⁸ En la web de la organización civil se pueden ver las acciones en materia de acceso a la justicia, promoción y protección de derechos sociales que realizamos desde CEJIP. Consultar: www.cejip.org.ar

norma, el acento estuvo puesto en la implementación local de esta política y sus efectos simbólicos en materia de reconocimiento de derechos de las comunidades que habitan en barrios populares⁹.

Más tarde, tras la generosa invitación de mi actual directora de tesis, me involucré en el proyecto de investigación iniciado por el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús dedicado a estudiar el estado de implementación de la Ley N°14.449 de Acceso Justo al Hábitat en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires. El foco estuvo puesto en el rol municipal, y su relación con las autoridades provinciales responsables, para la realización de los derechos a la vivienda y al hábitat en las jurisdicciones bajo estudio¹⁰.

Luego, a partir de los hallazgos del primer trabajo, profundizamos el estudio sobre los obstáculos en la implementación de la Ley de Hábitat y sus relaciones con la ejecución del Caso *Mendoza*. Esta segunda etapa de investigación, permitió el análisis comparativo de estas dos experiencias y sumó la variable del acceso colectivo a la justicia en el momento de ejecución de una causa estructural, que tiene entre sus mandatos mejorar las condiciones de vida de la población de barrios populares ubicados en los márgenes del Riachuelo. Por esta razón, se incorporó al estudio un nuevo actor en la exigibilidad y cumplimiento del derecho al hábitat: el Poder Judicial Nacional¹¹.

⁹ Este trabajo forma parte de uno de los capítulos que desarrollamos junto con el equipo de investigación del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la UNLa, en co-autoría con Julieta Rossi, Sergio Perdoni y Soledad Arenaza (2020) en “4.3. El Registro Público de Villas y Asentamientos precarios: instrumento clave de información del Estado provincial y los municipios para el diseño de políticas de integración socio-urbana” pp. 34-39, en la publicación del mismo Instituto titulada “*Acceso a la justicia, hábitat digno y derecho a la salud en los municipios de Lanús y Lomas de Zamora de la Provincia de Buenos Aires. Estudio de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat y su articulación con el Caso ‘Mendoza’ de la Corte Suprema sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo (2016-2018)*” Rossi Julieta y Gottero Laura (Editoras), colección Derechos Humanos, serie investigaciones N° 1, Buenos Aires, UNLa, 2020.

¹⁰ Proyecto Amílcar Herrera-UNLa (convocatoria 2015) titulado: “Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat. Un estudio sobre su implementación en el caso del Municipio de Lanús”. Participé como investigador de este proyecto y parte del equipo conformado por Victoria Kandel y Julieta Rossi (directoras), Sergio Perdoni, Víctor Abramovich y Graciela Ritto (investigadores/as), durante el periodo 2016-2017 (Código del proyecto: 80020150200074LA).

¹¹ Proyecto Amílcar Herrera-UNLa (convocatoria 2017) titulado “Acceso a la justicia en la interrelación entre derecho a la salud y hábitat digno en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora: estudio de caso sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo (2017-2019)”. El grupo de trabajo del cual formé parte como investigador se integró por Laura Gottero (directora), Julieta Rossi (codirectora), Sergio Perdoni y Mariana Kah (investigadores/as). Soledad Arenaza participó, en calidad de investigadora externa (Código del proyecto: 80020170300032LA).

Como resultado de este trabajo de investigación, en el año 2020 el Instituto de Justicia y Derechos Humanos publicó el trabajo titulado “Acceso a la justicia, hábitat digno y derecho a la salud en los municipios de Lanús y Lomas de Zamora de la Provincia de Buenos Aires. Estudio de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat y su articulación con el Caso *Mendoza* de la Corte Suprema sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo (2016-2018)” editado por Julieta Rossi y Laura Gottero, dentro de la Colección Derechos Humanos, Serie Investigaciones N° 1, en el cual se publicaron los principales resultados de las investigaciones previas, que realizamos en co-autoría con los/as investigadores/as Julieta Rossi, Sergio Perdoni y Soledad Arenaza.

Por último, me dediqué al estudio de demandas barriales por la protección de sus derechos sociales en el marco del Caso *Mendoza*. El objetivo fue profundizar la comprensión de los resultados anteriores del proceso de investigación, centrados en los poderes estatales, al incorporar ahora la perspectiva de lucha por el derecho a un hábitat digno “desde abajo” (Pisarello, 2007 y 2009). Es decir, desde las propias personas afectadas y por medio del análisis de conflictos socio-urbanos concretos, en el Barrio Villa Jardín, Lanús, y en el Barrio Unamuno, Lomas de Zamora.

1.3. Perspectiva analítica e interpretación global

Esta tesis se propone investigar la cuestión social que significa el derecho al hábitat por medio de los actores, procesos y conflictos que lo configuran (Oszlak y O’Donell, 1976). En particular, se prestará atención a las productividades de estas relaciones de conflicto, a partir del análisis de sus efectos sociales, jurídicos, políticos e institucionales. Se pretende estudiar la normativa y las políticas estatales en el marco de procesos sociales concretos, a través de los cuales un conjunto de actores despliega una serie de estrategias, recursos, capacidades, alianzas y conflictos, suscitados a raíz de sus posicionamientos ante el asunto bajo estudio.

Para ello, la investigación toma como enfoque de análisis central la noción de “cuestión social problemática”. Cuando ciertas demandas resultan “socialmente problematizadas” significa que un conjunto de actores, grupos, organizaciones, sectores y clases, considera que deben formar parte de la agenda pública y, por ende, exigen la formulación de medidas, legislación y políticas públicas para su resolución. Este enfoque permite conocer el poder relativo de los diversos actores, sus

percepciones, intereses, sus recursos, la capacidad de movilización, alianzas, conflictos y estrategias de acción política. Por lo tanto, el eje estará puesto en la lucha social entre sectores sociales y actores estatales que intervienen, por acción o por omisión, y de este modo favorecen o evitan la realización del derecho al hábitat digno (Oszlak, 2017).

Procesos donde los diferentes actores involucrados se posicionan, en este caso frente al derecho social al hábitat digno, por medio de conductas que reproducen, modifican o agravan la desigualdad socio-urbana y la realización de este derecho. Se estudiará entonces las posiciones que toman los actores estatales, cuáles son sus capacidades institucionales y su reacción ante las demandas sociales. Se buscará identificar la posición estatal predominante que arroja el conjunto de conductas y omisiones adoptadas. En otros términos, si permiten, obstaculizan o relegan la satisfacción del derecho al acceso justo a un hábitat digno. No obstante, se pondrá atención a la heterogeneidad de esa posición estatal, que se manifiesta en una multiplicidad de actores públicos, niveles de gobierno, áreas y poderes (Macdowell Santos, 2007; De Sousa Santos, 2008).

A su vez, desde otra perspectiva, se indagará también en la resistencia, defensa y movilización de los sectores afectados ante decisiones regresivas, desfavorables u omisiones que afectan sus derechos sociales. Se estudiarán los mecanismos de incidencia y participación de las comunidades y sus organizaciones en la implementación de políticas socio-urbanas. En este sentido, se comprenderá al territorio como espacio de pertenencia y acceso a políticas sociales, donde los barrios son el ámbito privilegiado de los sectores populares bonaerenses para la construcción de sus subjetividades, su organización colectiva y el planteo de sus demandas (Merklen, 2005).

Por un lado, el Estado -a través de diversas agencias y poderes- interviene en el marco de sus competencias específicas. Se trata de los poderes ejecutivos provincial y municipales y sus áreas dedicadas a implementar políticas de vivienda y hábitat en sus respectivas jurisdicciones. A su vez, se tendrá en cuenta el rol de ACUMAR, como actor inter-jurisdiccional y uno de los principales responsables de la ejecución del Caso *Mendoza*. Asimismo, el rol que tiene el poder judicial, en particular la Corte Suprema de Justicia y el Juzgado Federal de Ejecución de Morón N° 2 en el caso judicial colectivo y estructural analizado.

Por el otro, se estudiarán las acciones de los sectores sociales, así como sus aliados, que se organizaron para incidir en ambos procesos y defender sus derechos sociales. El foco se pondrá en el nivel de apropiación de sus derechos, las estrategias, acciones y alianzas que entablaron para hacerse escuchar ante los poderes estatales involucrados. Al mismo tiempo, se analizará de forma comparativa, qué efectos tuvieron las distintas modalidades de organización y acción de las comunidades afectadas para la defensa y realización de su derecho a un hábitat digno.

Así, cuando se analiza la implementación de la Ley de Hábitat se observa que el conflicto, los avances y retrocesos se encuentran en el origen de la elaboración del proyecto de ley, su discusión legislativa, su sanción, reglamentación y en la etapa de su implementación. Sectores internos del propio Gobierno Provincial, la oposición y los medios de comunicación repudiaron la norma como un intento de avanzar contra el derecho a la propiedad privada y se opusieron a su sanción e implementación (Rossi, et al., 2020). Reglamentada la norma y plenamente vigente, el Gobierno de la Provincia y los Municipios, no adoptaron las decisiones imprescindibles para hacer efectivas sus políticas y excluyeron la implementación de la norma de sus agendas de trabajo.

Como se verá en el capítulo 2, los municipios, que no pusieron en marcha las políticas de su competencia, tampoco habilitaron mecanismos de participación social, producción de información y generación de recursos para el desarrollo de políticas urbano habitacionales. A su vez, la ausencia de una apropiación social de la norma – en gran medida resultado de la inexistencia de una política de promoción de la Ley, sus derechos y políticas en los barrios y municipios- y falta de una infraestructura institucional y administrativa básica para exigir su cumplimiento, explican la brecha entre la regulación y la realidad en los barrios populares.

En cuanto al Caso *Mendoza*, tras la acción judicial presentada por habitantes de Villa Inflamable, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, la Corte Suprema dictó una sentencia en el año 2008 por medio de la cual creó toda una infraestructura judicial de seguimiento de la sentencia, que alcanza a Nación, la Ciudad, la Provincia de Buenos Aires y los territorios de 14 municipios (CSJN, 2008). Sin embargo, los mecanismos de participación social y acceso a la justicia en la causa demuestran serias deficiencias y barreras. Como se verá en el capítulo 3 de esta la tesis, la Corte no admite la participación social directa de las comunidades afectadas en sus audiencias, y, pese a las deficiencias del sistema procesal de representación, no admitió una legitimación

amplia de actores institucionales de defensa de derechos de la población de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Por otra parte, en una primera etapa de la ejecución del caso, centrada en una visión restrictiva de la recomposición ambiental, se procedió a “liberar el camino de sirga” por medio de desalojos forzosos de las viviendas ubicadas en los márgenes del Río Matanza-Riachuelo. Fue la resistencia, la organización y la demanda de las comunidades vulnerabilizadas quienes, haciendo valer el objetivo de la sentencia dirigido a la “mejora en las condiciones de vida”, se movilizaron social y judicialmente para que se garantice su derecho a una vivienda digna durante las relocalizaciones (Cravino y Fainstein, 2017).

Asimismo, otro factor que revela la conflictividad, el rol institucional y el rol de los actores, es la posición de los municipios bonaerenses, nivel de gobierno que no fue condenado judicialmente en el Caso *Mendoza*, pero tiene un rol fundamental en la implementación de las políticas de reurbanización y/o relocalización de los barrios populares. Mientras algunos Municipios pueden valerse de esta omisión judicial para evitar responsabilidades, los/as vecinos/as de los barrios populares, con el acompañamiento legal de la Defensoría General de la Nación y la alianza con otros actores institucionales, demandan el cumplimiento de sus obligaciones en materia de acceso a servicios, construcción de viviendas y participación social ante el juzgado a cargo de la ejecución del caso.

En el Caso *Mendoza*, la interacción de múltiples actores, repercute en el procesamiento de los conflictos urbanos, ambientales y territoriales. Ante la desigualdad estructural en la que se encuentra la población de barrios populares, su alianza con organismos de defensa de derechos y la conducta del Juzgado Delegado a cargo de la ejecución de la sentencia, resultan centrales para equilibrar las relaciones de poder frente a la ACUMAR, los municipios, el Gobierno de la Provincia y las empresas prestadoras de servicios, como veremos en el capítulo 4 de esta tesis.

Desde la perspectiva del colectivo de habitantes de barrios populares, la canalización y respuesta a sus demandas, tiene resultados disímiles en los casos analizados, a pesar de recurrir a la misma infraestructura legal puesta en funcionamiento por medio del Caso *Mendoza*. La articulación con diferentes actores institucionales, la organización y periodicidad de instancias de participación social, vinculadas al caso, y el seguimiento realizado por el Juzgado Delegado, puede potenciar o debilitar las denuncias por vulneración de derechos socio-ambientales.

Cuando ACUMAR, los niveles de gobierno provincial y municipales unifican posición y adoptan decisiones regresivas, la postura judicial puede limitar los efectos de estas políticas o agravar la vulneración de derechos, en detrimento de la población vulnerabilizada.

Estos son sólo algunos de los ejemplos de las tensiones y conflictos entre actores institucionales y sociales que demuestran los casos estudiados, donde el posicionamiento de las comunidades afectadas en cada barrio vulnerabilizado, de los distintos niveles de gobierno y el poder judicial, condiciona, favorece o afecta la vigencia del derecho a un hábitat digno en los territorios de Lanús y Lomas de Zamora. Las reglas, sean normativas o judiciales, y la interacción de instituciones y actores se modifican mutuamente y configuran el escenario donde se desarrollan los conflictos socio-jurídicos por el acceso a servicios esenciales, a una vivienda adecuada y a un hábitat digno en los barrios populares (Acuña y Chudnovsky, 2013). Las alternativas de esta relación conflictiva, inciden en el campo institucional y político y permiten reafirmar los derechos sociales de las comunidades afectadas o, por el contrario, profundizar su vulneración.

1.4. Enfoque de derechos humanos

Para comprender los campos de estudio, la temporalidad y la perspectiva de esta investigación, se identifican tres cuerpos de estudio sobre derechos humanos, políticas públicas y acciones judiciales colectivas, que permiten situar el objetivo de este trabajo y el análisis de los casos seleccionados. Cabe destacar que, debido al objeto de estudio de esta tesis, se consideran, junto con los trabajos académicos, los derechos, principios y estándares, establecidos en tratados internacionales de derechos humanos y desarrollados por los organismos internacionales encargados de supervisar su cumplimiento.

En primer lugar, se identifica un conjunto de estudios dirigidos a generar articulación entre la perspectiva de los derechos humanos y las políticas públicas en materia social. En las últimas décadas se ha intensificado la investigación y reflexión en torno al análisis, planificación y monitoreo de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular desde la óptica de los derechos humanos (Abramovich y Pautassi, 2009 y 2011; IPPDH, 2014; Arcidiácono, et al., 2010; Grau, 2010, entre otros).

En especial, se desarrollaron una serie de estudios e investigaciones que analizan políticas públicas en materia de vivienda y hábitat en clave de derechos humanos (Arenaza y Fava, 2013; Bercovich y Maurino, 2013). Dentro de este conjunto de trabajos, se presta atención a aquellos dedicados a estudiar las políticas de hábitat e integración socio-urbana desde el enfoque de derechos humanos en la Provincia de Buenos Aires (Bascary, et al., 2015; Sacatolini, 2016; Resse y Miguens, 2016; Tarbuch, 2017 y Rossi, et al., 2020).

El enfoque de derechos considera que los sectores excluidos son titulares de derecho que obligan a las instituciones estatales. Rechaza la concepción que sustenta las demandas sociales en “necesidades” de tipo asistencial. Desde esta perspectiva, la población de los barrios populares es un colectivo titular del derecho a un hábitat digno. Por lo cual, las acciones que deben emprender los distintos poderes estatales y niveles de gobierno responsables, expresan el cumplimiento de obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. En términos de Pautassi y Abramovich (2009): “Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento”.

En este sentido, los procesos y casos analizados en este trabajo involucran un conjunto de derechos de los cuales se desprenden obligaciones concretas. En especial entre los estándares de derechos sociales aplicables al derecho a un hábitat digno se encuentran la obligación de asegurar el contenido mínimo de los derechos, la utilización del máximo de los recursos disponibles, el principio de progresividad y no regresividad, el principio de no discriminación, el deber de producir y difundir información pública, la obligación de garantizar la participación de los sectores afectados y asegurar el acceso efectivo a la justicia (artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Observaciones Generales N° 3, 4, 7, 14, 15 y 20 del Comité DESC de Naciones Unidas, entre otras normas).

Estos estándares jurídicos sirven para fijar un marco para la definición de las políticas y estrategias de intervención, tanto de los Estados como de los actores sociales, y establecen un criterio común para la fiscalización y evaluación posterior de las acciones estatales (Pautassi y Abramovich, 2009). La Causa *Mendoza*, la Ley N°14.449 y las demandas desde los barrios populares de Lanús y Lomas de Zamora son procesos y experiencias que pueden analizarse desde este enfoque para estudiar las medidas formuladas para asegurar un hábitat digno en la Provincia de Buenos

Aires. Reúnen características comunes, involucran medidas y políticas que se dirigen a los mismos fines y se sitúan en un contexto donde coincide la intervención de diferentes actores estatales y sociales en la Provincia.

En este sentido, se ha señalado que la capacidad de guiar con estándares y principios la actuación de los Estados democráticos en situaciones concretas, como las que se estudian en este trabajo en el ámbito bonaerense, representa uno de los principales aportes y desafíos del campo de los derechos humanos. Se trata de la determinación del alcance de los derechos y de los procesos de formulación de políticas públicas, para contribuir así a fortalecer las garantías institucionales y sociales de estos derechos (Pautassi y Abramovich, 2009).

En especial, a lo largo del trabajo, se recurrirá a la noción de garantías institucionales y sociales de derechos, para estudiar los mecanismos puestos en práctica para exigir la protección del derecho al hábitat en los casos de estudio. Como sostiene Pisarello (2007), las garantías de los derechos sociales son aquellos mecanismos para su protección, donde se reconocen funciones a cargo de los poderes públicos, llamadas garantías institucionales, expresadas en las funciones políticas y jurisdiccionales. A su vez, otra función basada en la participación social, las llamadas garantías sociales, caracterizada por la movilización de los propios titulares de estos derechos. Las garantías institucionales serían los mecanismos de protección de los derechos encomendados a las instituciones administrativas, legislativas y judiciales. En cambio, las garantías sociales, son aquellos instrumentos de tutela o defensa de los derechos que, sin perjuicio de las mediaciones institucionales que puedan instaurarse, depende fundamentalmente de la actuación de sus propios titulares (Pisarello, 2007).

Por otro lado, se identifica un corpus de trabajos que analizan casos judiciales, sentencias y sus procesos de ejecución, donde se incorpora el análisis de los derechos, estándares y principios de derechos sociales. En gran parte, las decisiones judiciales que dan origen a estos estudios, son resultado del activismo de organizaciones que impulsaron acciones de litigio estratégico, en casos individuales, colectivos y estructurales. En especial, un grupo de trabajos analiza las distintas etapas del Caso *Mendoza*, su proceso de ejecución y sus diferentes efectos institucionales, sociales, políticos y jurídicos (ACIJ y Junta Vecinal de Villa Inflamable, 2012; Verbic, 2013; Merlinsky, 2013; Bercovich, et al., 2014; Garcete, et al., 2014; Sigal, Rossi y Morales, 2017 y Vargas, 2019; Bazán, Rossi y Sigal, 2021).

Los casos judiciales estructurales requieren la formulación de políticas públicas que den respuestas a las violaciones colectivas de derechos. Una vez reconocidos los derechos sociales y condenados los responsables estatales se abren complejos procesos judiciales de ejecución de las sentencias. Se plantean nuevos desafíos para asegurar de forma efectiva los derechos, que entre otros factores incluye la generación de precondiciones institucionales, la formulación de políticas y nuevos procesos de implementación.

Al mismo tiempo, la incorporación del enfoque de derechos humanos en la formulación de normativa y políticas públicas abre procesos de implementación que involucran a distintos niveles de gobierno. Se dirigen también a amplios sectores sociales y exigen desarrollar capacidades institucionales y presupuestarias locales. Entran en conflicto con prácticas arraigadas de gestión de las políticas sociales y exigen generar espacios de participación social y control de implementación adecuados.

Esta investigación se ubica en la intersección de estos campos de estudio, donde conviven la indagación sobre la implementación, con avances y retrocesos, de legislación y políticas basadas en el enfoque de derechos humanos y los trabajos sobre la ejecución de casos colectivos y estructurales. La relación comparativa entre la implementación de la Causa *Mendoza* y la Ley N° 14.449 en territorios bonaerenses determinados yuxtapone estos dos procesos. Permite analizar el impacto del litigio en su momento de ejecución y el estado de implementación normativa, coincidente en el campo conflictivo del derecho al hábitat digno.

1.5. Metodología aplicada

Esta tesis adopta la metodología de análisis de “casos”, entendidos como procesos sociales delimitados, donde intervienen actores institucionales y sociales, se producen conflictos, posicionamientos y estrategias que repercuten en el avance o retroceso en la realización del derecho al hábitat digno (Yin, 1994, Carazo, 2006 y Oszlak, 2017). Para su debida clarificación, en cada capítulo se identificarán los actores, el posicionamiento de las agencias estatales y las respuestas de los sectores sociales afectados. A su vez, se considerarán las normas, conductas y políticas que condicionan el rol de los actores y sus relaciones entre sí.

La investigación será de tipo descriptiva, ya que pretenderá identificar y describir los distintos factores que ejercen influencia en la vigencia, defensa y efectividad del derecho al hábitat. Para ello se recurrirá a variables propias de los estudios sobre implementación de políticas públicas, a los desarrollos teóricos sobre el enfoque de derechos humanos y a los trabajos sobre la judicialización de demandas socio-urbanas. La propuesta consiste en reunir estos casos, analizarlos de forma comparativa, a partir de un tratamiento general que funcione como estrategia para la producción de conocimiento, comprensión y explicación del objeto de estudio.

En cada “caso”, dentro del período de estudio entre los años 2012 y 2018, se comenzará por identificar el momento histórico en el cual inicia el proceso analizado. A su vez, se tendrá en consideración el rol de los actores, estatales y sociales, las normas, las instituciones y su incidencia en los procesos investigados. Se examinará asimismo cómo interviene el Estado en sus diferentes manifestaciones, en términos de niveles de gobierno y poderes estatales, sus posicionamientos en relación a las demandas sociales y a las variantes del conflicto político y judicial por el derecho a un hábitat digno. En concreto, se observará si la conducta estatal revierte o agrava la desigualdad estructural en la que se encuentran las comunidades afectadas cuando impulsan demandas por la reurbanización de sus barrios.

Desde la perspectiva de la población de los barrios vulnerabilizados, en cada uno de estos casos se analizarán mecanismos, recursos y estrategias de defensa de derechos. Si se activan acciones colectivas y de qué tipo -sean legales, sociales o políticas- y cuáles son sus efectos a la hora de reducir las brechas entre las decisiones, políticas y normas que reconocen sus derechos y su realización efectiva. A su vez, se estudiará qué acciones defensivas se organizan para evitar, contrarrestar o limitar los efectos negativos de medidas estatales regresivas o, por el contrario, qué acciones ofensivas desarrollan para revertir la inacción estatal (Vitale, Echegoyenberry y Mesel, 2019).

En paralelo, se tienen en consideración los efectos diferenciales del paso del tiempo en el desarrollo de estas estrategias y sus resultados para los distintos actores involucrados en los casos seleccionados. La duración de estos procesos no tiene el mismo impacto para las burocracias estatales que para las comunidades afectadas. En especial, la población de los barrios populares enfrenta graves vulneraciones de sus derechos arraigadas históricamente, que demandan respuestas estatales cuya implementación puede extenderse por años, durante períodos que no se condicen con

los tiempos de vida de las comunidades. Dada la gravedad del déficit urbano habitacional en los municipios bonaerenses, la inacción estatal y el paso del tiempo no resultan neutrales; por el contrario, significan un agravamiento de la violación del derecho a un hábitat digno de la población de los barrios populares y, a su vez, expresan posicionamientos estatales concretos.

1.6. Los casos de estudio seleccionados

En consecuencia, de acuerdo a las etapas de investigación desarrolladas, el enfoque teórico y metodológico adoptado, se seleccionaron una serie de casos reveladores del estado de situación en materia de protección y garantía del derecho a un hábitat digno en los municipios de Lanús y Lomas de Zamora entre los años 2012-2018. Su estudio permite el análisis y comprensión de diversos procesos impulsados por normativas, decisiones judiciales y políticas públicas, que involucran actores sociales y estatales que se posicionan, condicionan o favorecen la protección de este derecho social colectivo.

1.6.1. La implementación de la Ley N°14.449

La Ley N° 14.449 fue sancionada en la Provincia de Buenos Aires en el año 2012 y reglamentada por el Decreto N° 1061 en el año 2013. Esta norma trajo una nueva racionalidad jurídica-política en materia de regulación de políticas de vivienda, urbanismo y gestión del suelo en la Provincia. Probablemente pueda considerarse como la regulación sobre políticas de vivienda y hábitat más avanzada y ambiciosa que se ha sancionado en el país. La normativa reconoce y busca operativizar principios y lineamientos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos (Bazán y Rossi, 2020).

La investigación sobre su implementación, desarrollada en el capítulo 2, permite estudiar diferentes variables que integran el derecho colectivo a un hábitat digno y las políticas para hacerlo efectivo; entre ellas el cumplimiento de medidas dirigidas a la integración socio-urbana de barrios populares, la garantía del derecho a la participación social y la captura de las plusvalías urbanas; todas políticas reguladas en esta norma. Aunque la sanción de esta ley significó un antes y un después en la regulación de las políticas socio-urbanas, pese al tiempo transcurrido desde su sanción en 2012, todavía no se avanzó de forma sustantiva con su implementación.

En este trabajo, se estudiará su implementación en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora y en particular los siguientes instrumentos legales de actuación previstos por esta norma: La integración socio-urbana de villas y asentamientos, la gestión democrática de la ciudad, el acceso a la información pública, la gestión democrática de la ciudad y la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística (arts. 26, 46, 57, 58 y 59 de la Ley N° 14.449). Políticas fundamentales omitidas y resistidas por parte de las autoridades provinciales y municipales; que en términos generales aún no se habían implementado de forma efectiva para fines de 2018.

En particular, desde la perspectiva de los municipios, se analizará si esta norma generó una nueva institucionalidad, políticas y capacidades locales específicas en Lanús y Lomas de Zamora; si se produjo algún tipo de relación entre las medidas reguladas por la ley y las políticas previas en la materia en estos municipios; y si su implementación fue motivo de articulación con la autoridad provincial encargada de su ejecución. Los municipios son el actor estatal clave en el ámbito territorial para impulsar la protección de derechos sociales y la implementación de políticas que hagan realidad el acceso a un hábitat digno en sus jurisdicciones. Sin embargo, se requiere una fuerte articulación con los otros niveles de gobierno, así como la voluntad política, las capacidades institucionales y presupuestarias para lograrlo.

1.6.2. La ejecución del Caso *Mendoza*

En el capítulo 3, se analiza la ejecución de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictada en el Caso *Mendoza* el 8 de julio de 2008. Esta decisión judicial se propuso superar la degradación ambiental en la Cuenca Matanza-Riachuelo y remediar la vulneración de derechos sociales fundamentales de la población afectada: el derecho a la salud, el derecho a una vivienda digna, el acceso a servicios públicos básicos -como agua y saneamiento-, en definitiva: el derecho a un hábitat digno (Bazán, Rossi y Sigal, 2021). Aunque los avances en el cumplimiento de la sentencia han sido escasos, el estudio de la ejecución de este caso en territorios concretos permite analizar las posibilidades, obstáculos y desafíos que presenta la materialización de derechos sociales colectivos vinculados al acceso a un hábitat digno en los ámbitos locales.

Los municipios de Lanús y Lomas de Zamora, junto a otros 12 municipios, forman parte del ámbito de ejecución de la Causa *Mendoza*. A raíz de esta acción judicial, la Corte Suprema encontró responsables de la degradación del medioambiente en la Cuenca Matanza-Riachuelo y de los graves efectos en la salud de los residentes de la zona, a los distintos niveles del Estado con jurisdicción en ese ámbito y 44 empresas contaminantes. Asimismo, centralizó en la ACUMAR, órgano interjurisdiccional, la responsabilidad primaria de adoptar medidas para revertir la grave situación denunciada (CSJN, 2008).

Entre las políticas dirigidas a revertir la violación colectiva de derechos, se formuló una línea de acción para la reurbanización de villas y asentamientos, con el objetivo de dar solución a la precariedad habitacional de las familias que habitan en barrios ubicados en la Cuenca Matanza-Riachuelo. Esta política busca la mejora urbano-habitacional de esta población, con prioridad para aquella que se encuentra más vulnerabilizada (ACUMAR 2010a y 2016b). Fue así como se formuló el Plan de Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), que menciona expresamente como objetivos particulares ofrecer soluciones habitacionales definitivas, en una nueva localización, a las familias que viven en el camino de sirga, como a aquellas que habitan en asentamientos ubicados en zonas donde exista riesgo sanitario y ambiental debido al elevado grado de contaminación (ACUMAR, 2016a).

Por su parte, el Convenio Marco del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (ACUMAR, 2010a), actualmente en vigor, determinó en concreto las distintas acciones que los actores responsables por el cumplimiento de las obligaciones en materia de vivienda deben llevar a cabo. Allí se estableció que se construirían unas 17.771 viviendas para las familias que se encontraban en condiciones de alto riesgo ambiental. No obstante, para fines de 2018, el cumplimiento de la sentencia no registraba avances significativos, y las familias de la cuenca Matanza-Riachuelo aún enfrentaban graves violaciones a sus derechos sociales fundamentales. Pese a que transcurrió una década desde el dictado del fallo, entre 2008 y 2018, todavía se registraban déficits en el acceso a una vivienda digna, a servicios esenciales y se encontraban expuestos en su salud por las condiciones ambientales de la cuenca hídrica que no se habían modificado.

El proceso de ejecución del Caso *Mendoza*, así como los convenios, planes y políticas creados para su cumplimiento, se relacionan a diferentes aspectos que integran el derecho colectivo a un hábitat digno. Analizar su estado de implementación

en barrios vulnerabilizados de Lanús y Lomas de Zamora, permite estudiar si se constata la protección del derecho a la vivienda, la participación social y el acceso a servicios esenciales. Al mismo tiempo, facilita el análisis de estos factores, constitutivos del derecho al hábitat, en relación a la actuación del poder judicial y los poderes ejecutivos involucrados, así como las posibilidades de incidencia y participación de las personas afectadas en los estrados judiciales para defender sus derechos.

1.6.3. Las demandas barriales por el acceso a un hábitat digno

Para comprender los efectos de la violación de los derechos estudiados desde la perspectiva de la población afectada, en el capítulo 4 se analizan las luchas barriales iniciadas ante la omisión o la acción de diferentes agencias estatales, obligadas a intervenir en su carácter de garantes del derecho a un hábitat digno. A tal fin se han seleccionado dos barrios populares de cada una de las jurisdicciones que forman parte de la investigación, en los cuales sus habitantes se organizaron para exigir respuestas ante la vulneración de sus derechos sociales.

Por un lado, se desarrolla el caso del Barrio Popular Unamuno, ubicado en el municipio de Lomas de Zamora, donde las familias se organizaron y reclamaron por el acceso al servicio de agua potable. El Barrio, conformado por 9 asentamientos cercanos al Riachuelo, forma parte de la Causa *Mendoza*. Para el año 2014, se encontraban aún pendientes de ejecución obras destinadas a asegurar el servicio de agua como parte del proceso de reurbanización ordenado judicialmente (DGN, 2014).

En este contexto, los/as habitantes del Barrio Unamuno se organizaron y conformaron una Mesa de Trabajo Barrial para discutir estrategias y tomar decisiones dirigidas a reclamar su derecho al agua potable. En este espacio participaron la comunidad afectada, sus referentes/as y organizaciones, representantes del Municipio de Lomas de Zamora, autoridades de ACUMAR, de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos (en adelante AySA) y la Defensoría General de Nación (en adelante DGN). Al mismo tiempo, junto con la DGN, las/os vecinas/os documentaron los déficits en el acceso a servicios en cada uno de los asentamientos que integran Unamuno. Luego se presentaron ante el juzgado encargado de la ejecución del Caso *Mendoza* y solicitaron el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la Mesa de Trabajo Barrial (DGN, 2014, 2015, 2016 y 2017).

Fruto de estas acciones, las familias afectadas lograron que el juzgado, con el resto de actores institucionales responsables, recorra los barrios involucrados y que se desarrollen audiencias para discutir la problemática. Finalmente, el juzgado interviniente dictó una decisión por la cual ordenó a la empresa AySA, a ACUMAR y al municipio que garanticen el derecho al agua potable al colectivo de personas afectadas¹². El análisis de este caso permite estudiar las variables de participación social de las comunidades de barrios populares, el reclamo por el derecho al agua potable y la estrategia de judicialización de las demandas sociales; dimensiones fundamentales del derecho al hábitat, desde la perspectiva de los sectores sociales involucrados.

Por otro lado, se desarrolla el caso de Villa Jardín, del Municipio de Lanús, donde la construcción del Puente Lacarra-Osorio impactó de forma perjudicial en las políticas de reurbanización que se llevaban a cabo en el barrio. El caso ejemplifica las consecuencias de la falta de implementación de mecanismos participativos, así como la imposición de decisiones municipales sobre las demandas de la población de los barrios, incluso cuando se encuentra vigente normativa y órdenes judiciales contrarias a esas decisiones políticas.

Villa Jardín es uno de los barrios populares ubicados en la Cuenca Matanza-Riachuelo, incluido dentro de la Causa *Mendoza* y entre aquellos barrios en proceso de reurbanización. Como parte de esta política se encontraba vigente un compromiso estatal de construcción de viviendas para las familias que debían ser relocalizadas. No obstante, de forma inconsulta y unilateral, el municipio destinó parte de las tierras a la construcción del Puente Lacarra-Osorio, que actualmente une la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires.

Por esta razón, la comunidad y las organizaciones de Villa Jardín se movilizaron para exigir la apertura de instancias de participación para que su opinión sea escuchada y tenida en cuenta. Al no tener respuestas, conformaron un espacio de participación y articulación con otros actores como la Defensoría General de Nación, la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y la Clínica Jurídica de Interés Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

¹² Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, resolución del 21/05/2015 en el Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora”.

Documentaron la afectación de derechos y presentaron dos acciones judiciales para evitar el avance de la obra, que finalmente fueron rechazadas por los tribunales intervinientes.

Este caso permite estudiar diferentes variables del derecho al hábitat digno, ya que pone de manifiesto múltiples afectaciones a derechos sociales como el derecho a la vivienda adecuada, a la salud, al ambiente sano y a la participación social, a partir de decisiones estatales regresivas. Como contracara, permite observar también las estrategias sociales y legales de las comunidades afectadas para tratar de revertir estas decisiones. A su vez, demostrará los límites de la judicialización de las demandas sociales, ya que la actuación del poder judicial y de otros organismos obligados a intervenir, como el Municipio de Lanús y ACUMAR, en lugar de evitar favoreció la violación de derechos.

1.7. Los factores comunes y diferenciales que caracterizan a los casos de estudio

Esta investigación se interesa en el proceso social conflictivo que pone de manifiesto la lucha por el derecho colectivo al hábitat. Desde este enfoque, se circunscribe el campo de estudio, en un corte temporal determinado y por medio del análisis de ciertas normativas y políticas vinculadas, de forma directa e indirecta, al hábitat en dos jurisdicciones bonaerenses concretas. Para ello se estudian casos que expresan procesos complejos y ponen de manifiesto diferentes dimensiones del derecho al hábitat digno en el ámbito local.

Si bien es cierto que el estado de ejecución del Caso *Mendoza* y la implementación de la Ley de Hábitat tienen como metas comunes la protección de los derechos a una vida digna, a la vivienda y al acceso a infraestructura de servicios esenciales en los barrios populares, también presentan sus particularidades. No se desconocen estas diferencias, por el contrario, se busca que resulten un catalizador para avanzar en reflexiones comparativas que revelen los efectos de intervenir sobre el objeto de estudio de esta tesis por medio de diversos repertorios de acción institucionales, sociales y políticos.

El Caso *Mendoza* comenzó por una acción judicial de un colectivo de vecinos/as afectados/as de Villa Inflamable, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires en el año 2004. Su objetivo fundamental fue denunciar el daño ambiental, las afectaciones al derecho a la salud y al ambiente debidas a la contaminación producida

por las empresas en el Río Matanza-Riachuelo. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia en el año 2008 condenó a la Provincia de Buenos Aires, pero también al Estado Nacional y a la Ciudad de Buenos Aires. En la resolución judicial se ordenó la recomposición ambiental, la prevención de daños a futuro y la mejora en las condiciones de vida de la población ubicada en los barrios populares de la cuenca (CSJN, 2008). Con el desarrollo de la ejecución de la sentencia, ante la demanda de los/as habitantes de los barrios populares, se comenzó a desarrollar la dimensión socio-urbana y habitacional del caso.

Por su parte, la sanción de la Ley N°14.449, y su proceso de implementación a partir del año 2012, se produce sólo en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Por lo tanto, los actores centrales de la implementación de la norma son el gobierno provincial, los municipios y la población bonaerense. No se limita sólo a las personas que habitan los márgenes del Riachuelo. La norma y las políticas dirigidas a asegurar el acceso justo al hábitat tienen como destinataria la población de toda la Provincia, aunque se reconoce la necesidad de formular políticas diferenciales para las villas y asentamientos. A su vez, desarrolla su propia institucionalidad en materia de gestión democrática de la ciudad, participación social, acceso a la información y políticas de integración socio-urbana para los barrios populares.

Por lo tanto, aún cabría preguntarse legítimamente qué criterios justifican reunir en una investigación casos diferentes, tan complejos y donde intervienen diversos actores estatales y sociales. La respuesta a esta pregunta radica en los múltiples aspectos comunes que reúnen los diferentes casos y procesos entre sí:

- 1). Fueron procesos iniciados por la movilización social de múltiples actores que denunciaron la omisión estatal y la violación estructural de derechos sociales, para luego activar respuestas institucionales y políticas para revertir progresivamente los déficits en el acceso a un hábitat digno. De hecho, se ubican en un periodo que revela la interacción de diferentes estrategias de exigibilidad de derechos en el ámbito de la Provincia: el periodo de ejecución del Caso *Mendoza*; la etapa de implementación de la Ley N° 14.449; y la movilización social y legal de parte de la población de los barrios bonaerenses para hacer efectivos sus derechos, como se verá en los casos que analizaremos en el Barrio Villa Jardín, Lanús, y en el Barrio Unamuno, Lomas de Zamora.

- 2). Estructuran sus políticas en torno a principios, normas y estándares de derechos humanos, aunque sus procesos de implementación exigen esfuerzos por parte

de las personas destinatarias de estas medidas; quienes deben organizarse para hacer efectivos estos derechos, ante las omisiones estatales, los obstáculos administrativos y judiciales que lo impiden.

3). Conciben la garantía del derecho a un hábitat digno desde un enfoque que incluye la mejora en las condiciones de vida de la población, en un ambiente sostenible y que garantice la justicia social. Se trata del objetivo central del Caso *Mendoza*, que busca la recomposición ambiental y la mejora en las condiciones de vida de la población de la cuenca Matanza Riachuelo. A su vez, la Ley N° 14.449, promueve el respeto de la función social de la propiedad, que se efectiviza cuando las regulaciones y políticas aseguran la calidad de vida y el uso ambientalmente sostenible del territorio (artículo 12).

4). Definen a la población de barrios vulnerabilizados como colectivo que requiere una atención prioritaria en el ejercicio de sus derechos sociales y ambientales. Para ello se formularon medidas -judiciales y legislativas- concretas para la protección de esta población, para afirmar sus derechos y revertir las desigualdades en el acceso a un hábitat digno. Buscan mejorar así las condiciones de vida de la población de las villas y asentamientos de la Provincia; y formulan políticas de integración socio-urbana para la población de barrios populares.

5). Ponen de manifiesto y reconocen la desigualdad estructural en el acceso a derechos sociales por parte del colectivo conformado por la población que habita en los márgenes de la Cuenca Matanza-Riachuelo. De hecho, justamente, la población de los barrios vulnerabilizados de los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora, seleccionados en este trabajo para estudiar las dificultades para materializar el derecho a la vivienda y a un hábitat digno, forman parte de este colectivo desaventajado que enfrenta la segregación socio-urbana.

6). Los procesos estudiados evidencian la afectación de derechos de tipo colectivo relativos al ambiente, a la salud, a la vivienda y al acceso a servicios esenciales. Las políticas socio-urbanas que se analizarán deberían asegurar la protección progresiva de estos derechos sociales. Su estado de implementación repercute en las posibilidades de realización, en condiciones de igualdad, del derecho colectivo a un hábitat digno de la población de barrios populares bonaerenses.

7). Se refieren a políticas públicas que deben asegurar el cumplimiento de derechos sociales colectivos. Estos derechos se caracterizan por ser derechos de grupos, destinados a revertir desigualdades y reconocer impactos diferenciales en sus

múltiples vulneraciones (Ewald, 1997). En consecuencia, el marco de análisis común de estos procesos considera si las decisiones, medidas y políticas – implementadas por los poderes ejecutivos o promovidas por órdenes judiciales- resultan adecuadas para garantizar este tipo de derechos.

8). En estos casos, el abordaje, procesamiento y respuesta estatal, requiere una intervención de tipo integral, indivisible y colectiva. No es posible adoptar medidas individualizadas para remediar la segregación socio urbana, la degradación ambiental y la afectación del hábitat. Por el contrario, el carácter estructural de estos fenómenos exige la intervención estatal articulada, multinivel, progresiva y la formulación de remedios de naturaleza colectiva. Requiere la articulación de diferentes niveles de gobierno y poderes, además de la participación y consulta de las personas afectadas. Para ello, ambos procesos desarrollaron una infraestructura institucional, regularon obligaciones estatales, mecanismos de participación y rendición de cuentas para la protección y realización de derechos sociales en la Provincia.

9). Por medio de cláusulas legislativas, resoluciones administrativas y decisiones judiciales, crearon mecanismos de participación y consulta para las poblaciones de barrios en el marco de la implementación de políticas sociales, urbanas y ambientales. De este modo, en el marco de la situación de segregación socio-urbana, reconocieron un campo de poder para el grupo titular de estos derechos sociales. Sin embargo, se observarán también graves dificultades para hacerlos efectivos debido a la conducta o la omisión de los poderes judiciales o administrativos, lo cual configura un obstáculo para que los sectores sociales hagan escuchar su voz en la toma de decisiones, en las políticas y procesos judiciales. Dado este contexto, deben organizarse, establecer alianzas con otros actores -académicos e institucionales- y crear estrategias para revertir estos déficits participativos, reducir las brechas entre las normas y sus realidades, y materializar así sus derechos ya reconocidos formalmente (normativa y judicialmente).

10). Los procesos tienen como destinataria población bonaerense en condición de vulnerabilidad por múltiples factores como la pobreza, la desigualdad, la degradación ambiental, la segregación socio-urbana, los obstáculos para defender y ejercer sus derechos y acceder a la justicia. La ejecución de la sentencia *Mendoza*, la implementación de la Ley N° 14.449 y las demandas barriales estudiadas tienen como escenarios municipios bonaerenses que concentran barrios populares donde se registran graves déficits en materia de vivienda, hábitat y acceso a servicios esenciales.

A su vez, los municipios elegidos, Lanús y Lomas de Zamora, registran barrios ubicados a orillas del Riachuelo; lo cual representa un agravamiento ambiental que impacta en la vida y el hábitat de la población afectada.

Dicho lo cual, a modo de recapitulación final, en este primer capítulo se expresaron los motivos de la definición del objeto de estudio y cuáles fueron las etapas del trabajo de investigación que culminó con esta tesis. Se desarrolló el enfoque teórico y metodológico adoptado para el estudio de las regulaciones, medidas y políticas formuladas para asegurar el derecho a un hábitat digno en los municipios de Lanús y Lomas de Zamora entre 2012 y 2018. En especial, se identificaron los campos de estudio dentro de la perspectiva de derechos humanos en los cuales se inscribe esta investigación. Se realizó una síntesis de los casos seleccionados que serán desarrollados en profundidad en los capítulos 2, 3 y 4 de la tesis. Finalmente, se expresaron las razones por las cuales se analizan de forma conjunta estos casos.

El siguiente capítulo se dedicará al estudio de la Ley N° 14.449. Se describirá el cambio de paradigma que significó en materia de reconocimiento de derechos sociales, y en especial del derecho al hábitat, en la Provincia de Buenos Aires. Luego se estudiará su estado de implementación en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora. En concreto, se describirán las diferentes responsabilidades estatales y las capacidades institucionales necesarias para su ejecución. Se indagará sobre la disponibilidad de recursos para las políticas urbano-habitacional a nivel local, sobre el conocimiento de la norma, la producción y difusión de información sobre sus políticas, así como sobre las acciones llevadas a cabo para su cumplimiento. Finalmente, se informará sobre la existencia y funcionamiento de mecanismos de participación social que reconoce esta normativa.

CAPÍTULO 2: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT

En el año 2012, la Legislatura de la provincia de Buenos Aires sancionó la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Esta norma trajo una nueva racionalidad política en materia de regulación integral de políticas de vivienda, urbanismo y gestión del suelo. Reconoció a nivel simbólico y material a las personas que habitan los barrios populares como sujetos titulares del derecho a un hábitat digno. Se trata de una de las regulaciones en materia de vivienda y hábitat más avanzada y ambiciosa del país, que definió un programa de políticas para garantizar el derecho a un hábitat digno en la Provincia (Bazán y Rossi, 2020).

En este capítulo se analizará el estado de implementación de sus políticas y las responsabilidades estatales que pesan sobre el Gobierno de la Provincia y los Municipios, quienes deben asegurar su vigencia a nivel local. Para ello se pondrá el foco en su estado de implementación en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora durante los años 2012 y 2018. De este modo, se podrá estudiar su grado de ejecución, los avances y obstáculos para la puesta en marcha de sus principales instrumentos de actuación y herramientas de gestión.

La Ley de Hábitat instrumenta a nivel provincial y local los derechos a la vivienda y al hábitat que ya se encontraban previstos en las constituciones nacional y provincial, así como en los tratados de derechos humanos. Para ello instaura un sistema legal de derechos y obligaciones que precisa y determina el contenido de las políticas que se deben impulsar desde los Estados Provincial y Municipales. A su vez, como correlato, reconoce legalmente a los sectores populares bonaerenses como titulares individuales y colectivos de derechos, con facultad de demandar determinadas respuestas públicas.

En este mismo orden de ideas, al referirse al enfoque de derechos, perspectiva desde la cual se regulan las políticas en esta norma, Abramovich y Pautassi consideran que: "...el primer paso para otorgar poder a los excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solamente como el cumplimiento de

mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento” (Abramovich y Pautassi, 2009).

Desde una perspectiva colectiva, los/as habitantes de los barrios bonaerenses encuentran fundamento jurídico a las políticas de integración urbana de villas y asentamientos en la titularidad a un hábitat digno, como instrumentos de exigibilidad que condensa los objetivos que persigue esta normativa provincial. Es decir, los derechos que establece la Ley N° 14.449, son títulos de exigibilidad ante instancias administrativas y judiciales, que fijan un marco legal y restringen los márgenes de discrecionalidad política de la Provincia y los Municipios frente al grave déficit urbano-habitacional de la Provincia (Rossi, et. al, 2020a)¹³.

Para cumplir sus objetivos, la norma estableció una serie de lineamientos, principios rectores, directrices generales e instrumentos de actuación, entre los cuales se incluyen políticas dirigidas a la integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios, indispensables para realizar el derecho a un hábitat digno. Se trata del: "... conjunto de acciones que de forma progresiva, integral y participativa, incluyan, entre otras, la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, cuando existieran, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el redimensionamiento parcelario y la regularización dominial” (artículo 27, Ley N° 14.449).

Sin embargo, la implementación efectiva de esta norma, como se verá a continuación, se encuentra fuertemente tensionada por contradicciones, limitaciones y las posibilidades reales del Gobierno Provincial y los Municipios de abordar esta problemática. Se destacan las dificultades de coordinación entre las jurisdicciones intervinientes, el bajo nivel de institucionalización de las políticas de vivienda y hábitat a nivel municipal, la necesidad de cuadros técnicos competentes, el déficit de

¹³ En palabras de Abramovich y Pautassi: “Se procura de este modo cambiar la lógica de la relación entre el Estado (...) y aquellos que se beneficiarán con las políticas. No se trata sólo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones fruto de la discrecionalidad, sino titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos” (Abramovich y Pautassi 2009).

financiamiento adecuado, la necesidad de crear espacios de participación y de construcción de legitimidad política local, entre otros factores y obstáculos centrales en la implementación de la Ley N° 14.449 (Rossi et al., 2020).

2.1. Responsabilidades estatales, marco institucional y capacidad de implementación de la Ley N° 14.449

Para comprender el estado de implementación de la Ley N° 14.449, es fundamental conocer cómo regula sus políticas de acuerdo a las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno involucrados. La norma crea un andamiaje político y jurídico que integra competencias provinciales y municipales en la gestión de políticas urbano-habitacionales. La regla general, que configura el régimen de responsabilidad y prioridades políticas en materia urbano habitacional, es que resulta una competencia pública, en cabeza de los gobiernos subnacionales. Por lo tanto, se recobran funciones tradicionalmente relegadas al mercado inmobiliario, con una visión integral que reconoce la problemática habitacional estructuralmente.

El fundamento de este encuadre normativo surge del análisis de las responsabilidades, las directrices y los lineamientos generales, que en conjunto expresan que: a) las políticas de vivienda y hábitat son una responsabilidad y una función pública; b) el Estado Provincial es el encargado de la ejecución de las políticas necesarias para la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno, incluyendo la participación de los gobiernos municipales y, finalmente: c) esta responsabilidad pública debe ser ejercida teniendo en cuenta las demandas sociales y, de modo prioritario, atendiendo la situación de las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales (artículos 2, 5 y 16, Ley N° 14.449).

Establecidas estas características generales, la norma completa el régimen de responsabilidad al atribuir obligaciones y deberes diferenciados a la Autoridad Provincial y a los Municipios. A su vez, se regulan otra serie de obligaciones conjuntas y necesariamente coordinadas entre los dos niveles de gobierno. Es importante destacar que, sin perjuicio de esta arquitectura compleja de obligaciones legales, la norma otorga un lugar protagónico a los municipios en la implementación de la norma.

Así, dentro de los instrumentos de actuación que crea la normativa, la Autoridad Provincial tiene específicamente a su cargo la implementación de la política de lotes con servicios y el fomento del crédito para la mejora del hábitat (artículos 17

y 37). Por su parte, los Municipios tienen a su cargo el registro de la demanda habitacional, el desarrollo de zonas de promoción del hábitat social y la reserva de tierra para estos mismos fines. Asimismo, se fija la atribución municipal de participar en las valorizaciones inmobiliarias producidas por las acciones urbanísticas (artículos 6, 44, 45 y 46). Por último, se determinan responsabilidades conjuntas, por las cuales tanto la Autoridad Provincial como los Municipios deben promover procesos de organización colectiva, contribuir al desarrollo de instrumentos adecuados para canalizar la participación social y garantizar el acceso a la información en las instancias de planificación y gestión del hábitat (artículos 57, 58 y 59).

En consecuencia, son los aparatos institucionales provincial y municipales los que tienen que poner en marcha la Ley N° 14.449. La organización municipal, su relación con las autoridades provinciales, la jerarquía de sus secretarías y subsecretarías y direcciones, la relación entre sus áreas de urbanismo, vivienda, obras, desarrollo social, regularización dominial y ambiente, la capacidad administrativa-presupuestaria, así como la formación de sus funcionarios/as y trabajadores/as, son todos factores que inciden en la efectividad de la Ley. En consecuencia, las alternativas de estas variables resultan definitorias para asegurar la efectividad del derecho al hábitat a nivel municipal.

En el ámbito provincial, entre los años 2012 y 2018, la desarticulación, la constante modificación del diseño de áreas estatales competentes y los sucesivos recambios de funcionarios/as responsables, así como la duplicación y solapamiento de funciones de distintas áreas, impactó de forma negativa en el proceso de implementación de la LAJH en los municipios. En especial, tras la asunción del nuevo Gobierno Provincial a fines de 2015, a cargo de María Eugenia Vidal, la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura de la Provincia cambió de autoridades en reiteradas oportunidades. Pasó por un período de acefalía, al igual que la Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat, que también sufrió sucesivos recambios¹⁴.

¹⁴ En particular, en el año 2018 se produjeron cambios institucionales que impactaron de forma directa en la implementación de la Ley N° 14.449. Cabe referir la alternancia de autoridades en la Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat: se trató de cuatro autoridades en total, más la restitución del Director provincial después de haber sido removido de su cargo; a lo que se añade un período de acefalía y, por último, la designación de un nuevo Director en 2018. A su vez, se modificaron autoridades de la entonces Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda (luego Subsecretaría de Tierras y Acceso Justo al Hábitat): tres funcionarios pasaron por el cargo desde 2016 a 2018: Mauricio Butera, Francisco Echarren, y Evert Van Thooren. Se produjeron también transformaciones en la estructura

En este sentido, uno de los funcionarios municipales de Lomas de Zamora entrevistados manifestó:

¿Qué vamos a hablar de hábitat, de qué me quieren hablar? Si en un año y pico me cambiaste tantas veces las autoridades. Hoy tenés la provincia parada, porque los que quedaron a cargo, los directores están ahí esperando, que sé yo (...) ¡cómo se va a avanzar si tenés las autoridades que cambian continuamente! (...) el municipio tiene que coordinar con provincia y nación. No puede ejecutar sólo, ¿de dónde saca los fondos? (Entrevista funcionario Municipio de Lomas de Zamora, 2017).

Los/as funcionarios/as de jerarquía administrativa inferior y los/as trabajadores/as del Estado Provincial, sin autoridades ni instrucciones políticas claras, no se encontraban facultados para tomar decisiones sobre la aplicación de la Ley N° 14.449 por sí mismos. Esto se tradujo en una virtual parálisis del proceso de implementación de la normativa y de sus políticas destinadas a mejorar el acceso al hábitat y a efectivizar el derecho a la ciudad en estos territorios.

Por su parte, en cuanto a la organización institucional de los Municipios bajo estudio, se pudo observar en términos generales que, las áreas que tienen a su cargo la implementación de las políticas que regula la Ley, presentaban dificultades de articulación inter áreas, puesto que se encontraban des-jerarquizadas y divididas en grupos de trabajo a cargo de intervenciones específicas y focalizadas, sin interactuar a la hora de implementar sus acciones.

Áreas como la Coordinación de Hábitat del Municipio de Lanús y la Dirección General de Regulación de Hábitat del Municipio de Lomas de Zamora —ambas a cargo de las políticas de vivienda, hábitat y regularización dominial en sus respectivas jurisdicciones— no se encontraban suficientemente jerarquizadas y tampoco contaban con espacios de participación social transversales. De hecho, no aplicaban instrumentos centrales de la Ley N° 14.449, y aquellas medidas que podrían encuadrar dentro de la norma, no estaban articuladas con políticas de vivienda que desarrollaban estos municipios.

ministerial y la desarticulación de las políticas de hábitat: en febrero de 2018, la Subsecretaría Social de Tierras y Acceso Justo al Hábitat fue transferida de su dependencia original en el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y pasó a denominarse Subsecretaría Social de Tierras y Acceso Justo al Hábitat, por medio del Decreto Provincial N° 62/2018 (Rossi et al., 2020).

En términos de diseño y organización institucional, luego de la asunción de la nueva gestión en el Municipio de Lanús a fines de 2015, a cargo de Néstor Grindetti, integrante de la Alianza Cambiemos, una de las áreas responsable de llevar adelante políticas de vivienda era la Coordinación de Hábitat. A pesar de la relevancia de las tareas que realizaba, para diciembre de 2016 todavía no tenía definida su pertenencia institucional entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y la Secretaría de Desarrollo Social, conforme a la información suministrada en las entrevistas a funcionarios/as municipales. El equipo interdisciplinario conformado para implementar las acciones del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) había quedado desintegrado y disperso en distintas áreas municipales¹⁵. Esta situación ponía de manifiesto los déficits en el grado de institucionalización y la jerarquía de estas políticas.

Por su parte, en Lomas de Zamora se manifestaban dificultades para lograr articulaciones entre las áreas municipales y los distintos niveles de gobierno para implementar políticas urbano-habitacionales. De acuerdo con las entrevistas realizadas a funcionarios/as de esta jurisdicción durante 2017, para lograr avances significativos en el cumplimiento de la Ley N° 14.449 se ponderaba que primero debía ser considerada una “política de Estado”. Se refirió que este tipo de política, existe cuando se constituye como línea de trabajo transversal, con “seguimiento”, “voluntad política”, “presupuesto” e involucramiento de distintas áreas municipales y los 3 niveles de gobierno.

Los/as informantes agregaron que la ejecución de estas políticas no se puede realizar sólo desde los municipios. Por sí mismos, aseguraron, sólo podrían intervenir en problemáticas focalizadas y de alcance limitado en los barrios. Al mismo tiempo, los/as funcionarios/as expresaron que para poner en marcha instancias participativas efectivas se requería asegurar condiciones previas para canalizar y dar respuestas a las demandas sociales.

¹⁵ El PROMEBA es una política nacional originada en el año 1997, financiada con fondos adquiridos a través de créditos otorgados a la Argentina por el Banco Interamericano de Desarrollo y recursos nacionales. Se trata de un programa social que busca mejorar la calidad de vida de la población vulnerabilizada, por medio de la formulación e implementación de políticas para el desarrollo de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria. Se dirige especialmente a la mejora del hábitat popular en villas y asentamientos y fue implementado en barrios de Lanús y Lomas de Zamora.

Uno de los funcionarios de Lomas de Zamora entrevistado lo expresó en estos términos:

“Creemos nosotros que tendría que ser política de Estado. Tendría que ser una voluntad de los municipios y el Estado urbanizar (...) Entonces si no hay una bajada de línea de decir acá trabaja Desarrollo, Tierras, Obras Públicas y es una política de estado, es muy complicado (...) necesitas recursos (...). En este municipio te puedo decir que pudimos acordar con otras áreas, algunas intervenciones muy micro. La voluntad de urbanizar como nosotros la entendemos, arrancando de una cosa más general que está en el espíritu de la ley, desde el municipio es muy difícil que pueda hacerse sin recursos federales (...) La participación y el control ciudadano, si no es una política de Estado es muy complicado que un grupo de militantes, de funcionarios, pueda llevarlo a la práctica (...) hay un montón de cosas que no están y eso no lo va a poder hacer el municipio desde el municipio” (Entrevista funcionario del Municipio de Lomas de Zamora, 2017).

Como se puede observar, los constantes cambios de autoridades provinciales, así como la falta de definición de una voluntad política clara, acompañada de recursos presupuestarios y la necesaria articulación provincial con los municipios, son algunos de los factores clave que explican los bajos niveles de implementación de la norma. En el ámbito local, la falta de jerarquización y articulación entre áreas competentes, la falta de presupuesto y, como se verá, el desconocimiento de la Ley, son las variables que también contribuyen a este diagnóstico.

2.2. Capacitación sobre la Ley N° 14.449, restricciones en la producción, difusión y acceso a información sobre su estado de implementación

El conocimiento de la Ley N° 14.449 es un presupuesto mínimo para asegurar las obligaciones municipales de derechos humanos en materia de acceso a un hábitat digno en la Provincia de Buenos Aires. En especial, su conocimiento exhaustivo por parte de los/as funcionarios/as y trabajadores/as municipales es condición necesaria para su aplicación local. No obstante, se constató el desconocimiento de la norma en las áreas dedicadas a las políticas de vivienda y hábitat en Lanús y Lomas de Zamora.

Ante la pregunta del motivo por el cual no se considera la aplicación de la LAJH durante la ejecución de la Causa *Mendoza* de la Corte Suprema Nacional, la funcionaria del área de Coordinación de Hábitat del Municipio de Lanús entrevistada afirmó:

Lamentablemente hace falta la toma de conocimiento y la capacitación, porque esto tiene que ser articulado dentro del marco de esta Ley. No hay

conocimiento. Es una lástima. Eso tendría que ser... Es más, se agilizaría el trabajo totalmente (...) no te olvides que nosotros para relocalizar necesitamos de seguridad, de salud, de comunicación, de urbano, de social. Necesitamos varias secretarías. Si todos estamos trabajando con esta Ley más la causa, esto sale mucho mejor. Por lo menos ahora para las próximas etapas de trabajo sería genial (Entrevista funcionaria Municipio de Lanús, 2016).

En consecuencia, en Lanús, los/as funcionarios/as municipales reconocieron que la falta de implementación de la Ley obedecía al desconocimiento de la normativa, su utilidad y potencial concreto. Señalaron la necesidad de una política provincial activa de capacitación dirigida a funcionarios/as y cuadros técnicos municipales encargados de implementarla. Así, manifestaron que la confluencia del conocimiento sobre la Ley y su implementación, “agilizaría” y reforzaría el trabajo de las áreas municipales que intervienen en la ejecución de la Causa *Mendoza* (entrevista a funcionaria del Municipio de Lanús, 2016).

Desde otra perspectiva, uno de los referentes barriales entrevistados de Villa Jardín, Lanús, consideró que el desconocimiento opera muchas veces como una táctica para dilatar las respuestas a las demandas sociales:

El proceso acá en Lanús fue, durante un año vino un grupo de personas con el cual discutíamos, después cambiaron el grupo de personas y decían que no sabían nada y ahí comenzás de nuevo, todo para dilatar. Es una estrategia, una táctica para dilatar todo y que este proceso siga. Ninguno, ni los concejales, ni los supuestos intendentes ahora tienen idea de lo que pasa en Villa Jardín, ni de las obras que se van a hacer, y la verdad es que es una vergüenza; entonces uno se dice qué hago sentado acá hablando con esta persona que no entiende nada, que ni conoce lo que pasa en el barrio y tenés que explicarle de cero (Entrevista referente barrial de Villa Jardín, Municipio de Lanús, 2019).

Por otro lado, en el Municipio de Lomas de Zamora los/as funcionarios/as del área de Tierras manifestaron que antes de avanzar con la implementación de la Ley N° 14.449 era necesario asegurar la regularización dominial de villas y asentamientos. Esta explicación recurrente sostiene que primero se deben ejecutar estas políticas pendientes para luego implementar la norma, como si se tratara de un orden de prelación excluyente. De acuerdo a esta postura, la informalidad dominial configuraría un obstáculo para la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

Así, uno de los funcionarios municipales de Lomas de Zamora entrevistados expresó:

Si vos me planteas a mi hoy, en la situación económica difícil en la que estamos todos, creo que las obras son importantísimas, quién va a desconocer las obras, pero creo que hay otras cosas para empezar, por ejemplo, el ordenamiento de los dominios privados de hace 40 años, donde está viviendo la gente (...)

mientras las tierras estén en juicio vos no podés darle ningún crédito. En realidad, no se puede estar en crédito mientras estés en juicio. Vos le vas a dar un crédito a una organización para un barrio cuando ni siquiera es el dueño (Entrevista funcionario del Municipio de Lomas de Zamora, 2017).

El desconocimiento de la norma, sumada a las resistencias y la falta de voluntad política para su implementación, impactó también de forma indirecta en el cumplimiento de otro derecho y obligación estatal fundamental: la producción, difusión y accesibilidad de información sobre las políticas de vivienda y hábitat a nivel municipal. La información es fundamental para la planificación, implementación y evaluación de las políticas reguladas por la Ley. Del mismo modo, es clave para la realización de un diagnóstico real del déficit urbano-habitacional en los municipios, tal como establece la Ley en su articulado.

La relación entre el diagnóstico inicial del problema y la posible intervención estatal requiere información para caracterizar la situación problematizada, identificar la población destinataria y el alcance de las acciones (IPPDH, 2014). Es el paso necesario para que las políticas provinciales y municipales que se adopten, así como los recursos que se destinen a tal efecto, sean adecuados a los objetivos propuestos por la Ley N° 14.449 y a las dimensiones reales de la problemática sobre la que se pretende actuar. Contribuye a garantizar una participación informada de los/as destinatarios/as de las políticas de vivienda y hábitat. Por estas razones, la producción y difusión de información es una forma de promover la gestión democrática de la ciudad.

No obstante, en las áreas de hacienda y presupuesto de los municipios de Lomas de Zamora y Lanús, en los respectivos Concejos Deliberantes Municipales, en la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia, así como en el Tribunal Provincial de Cuentas, se han constatado fuertes obstáculos —cuando no directas negativas— a suministrar información pública básica sobre las políticas de vivienda y hábitat en los últimos años¹⁶.

¹⁶ Desde el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús se presentaron pedidos de información pública a los dos municipios bajo estudio y a la Dirección de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia. En los tres casos se vencieron los plazos previstos en la Ley N° 12.475 sin obtener respuesta. En el caso del Municipio de Lomas de Zamora, luego de que se informara que se perdió el expediente, se solicitó al Instituto que realice nuevamente el pedido (Expediente N° 4068-2017-13165-I-1-0). En el Municipio de Lanús, opusieron excusas de tipo formal para no responder la información solicitada (Expediente N° 1000-917476- I-2017-0 del Municipio de Lanús). Con respecto a la Dirección de Acceso Justo al Hábitat, no recibimos respuesta y sus informes de gestión – que van de 2015 a 2018- se fueron progresivamente empobreciendo, con menos datos y cada vez más gráficos. La difusión anual de la información sobre datos de implementación de cada una de las políticas de la Ley N° 14.449, sobre el presupuesto asignado y ejecutado, así como la organización institucional

En los municipios, sea por excusas formales o errores burocráticos, se presentaron dificultades para acceder a información sobre las políticas establecidas por la Ley o aquellas relacionadas a su implementación. En cuanto a la información presupuestaria, si bien el Municipio de Lanús publicaba regularmente en su sitio web sus ejercicios de ejecución presupuestaria trimestral, no difundía su cuenta de inversión anual. En cambio, el Municipio de Lomas de Zamora directamente no difundía información presupuestaria ni facilitaba los mecanismos para ponerla a disposición pública.

Producir, difundir y acceder a información pública resulta esencial para intervenir sobre la demanda y los déficits urbano-habitacionales. El análisis de los datos producidos posibilita el diálogo entre la realidad local y las políticas disponibles para cada nivel de gobierno, a partir de las necesidades específicas de sus pobladores y, especialmente, de los grupos más vulnerabilizados (Rossi et. Al., 2020b). De este modo, los gobiernos de la provincia y los municipios podrían generar la capacidad de direccionar de forma eficaz la ejecución de herramientas y los instrumentos de actuación que establece la Ley N° 14.449.

En este sentido, al considerar los registros de demanda habitacional como instrumentos de producción de información pública (art. 6, Ley N° 14.449), los/as funcionarios/as municipales manifestaron que existían estos registros, pero son gestionados “de hecho” o informalmente. No se encontraban institucionalizados, ni su información sistematizada, y tampoco eran de conocimiento público y accesible para los/as habitantes de Lanús y Lomas de Zamora. La escasa difusión de los registros es justificada por los/as funcionarios/as debido a que generaría expectativas que luego no podrían ser canalizadas y satisfechas debidamente por los Municipios (Entrevistas a funcionarios/as de los Municipios de Lanús, 2016 y Lomas de Zamora, 2017).

Este tipo de conductas municipales impiden realizar un diagnóstico sobre las características, cantidades y perfiles de personas y colectivos afectados ante la problemática del déficit habitacional. Esta información es fundamental en tanto nutre y complementa al Registro Provincial de Villas y Asentamientos creado por la LAJH y resulta esencial para definir las políticas de integración urbano-habitacional en los barrios populares (Rossi, et. Al., 2020b).

responsable de su implementación, es fundamental para tomar conocimiento de los avances y retrocesos realizados.

2.3. Recursos disponibles para las políticas urbano-habitacionales

La Ley N° 14.449 establece como principal mecanismo de auto-financiamiento local la atribución municipal de participar en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística estatal¹⁷. No obstante, para que estos recursos ingresen al presupuesto municipal y se ponga en marcha este mecanismo recaudatorio, es necesario que se realicen previamente una serie de reformas y adecuaciones legales por medio de ordenanzas, decretos y resoluciones.

En cuanto a las medidas de recaudación de recursos locales y la recuperación de la valorización inmobiliaria generada por el accionar estatal, al estudiar los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora, se verificó que aún no se habían realizado las reformas legales para incorporar estos instrumentos de actuación que prevé la Ley N° 14.449¹⁸. Por lo cual, no se revirtió la tendencia regresiva en materia recaudatoria. De hecho, la política recaudatoria y la imposición de cargas tributarias dirigidas al sector inmobiliario en el ámbito sub-nacional se ha caracterizado históricamente por la regresividad y la ausencia de voluntad política de cobro (López Accotto, Martínez y Mangas, 2014).

En los municipios de Lanús y de Lomas de Zamora se pudo constatar la falta de decisión estatal, formación técnica y conocimiento especializado sobre la Ley para implementar sus políticas de recaudación, especialmente respecto de la herramienta de

¹⁷ Al respecto, en el documento “Herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat” del CELS (2017), se define a la participación local en las valorizaciones inmobiliarias del siguiente modo: “La participación municipal en las valorizaciones inmobiliaria (PMVI) es uno de los instrumentos creados por la LAJH [Ley Acceso Justo al Hábitat] con el doble propósito de generar nuevos recursos mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios y reducir las expectativas especulativas sobre la valorización del suelo. En los artículos 46 a 52 de la Sección V, la ley establece los hechos generadores de valor, su carácter municipal, los momentos de exigibilidad y las formas de pago y, en los artículos 8 y 9, el destino de los recursos. En el marco de la LAJH, se entiende como valorización inmobiliaria susceptible de recuperación pública a todo incremento del valor ocasionado por las decisiones administrativas del Estado, que permitan un mayor o mejor aprovechamiento de la normativa del suelo, y/o por la ejecución de obras públicas, es decir, por causas ajenas al titular de la propiedad del suelo y, por lo tanto, susceptibles de ser recuperados públicamente” (CELS, “Herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat”, 2017). Es importante agregar que los recursos obtenidos por la aplicación de este instrumento de acción tienen una afectación específica y deben ser destinados a cumplir los objetivos de la Ley N° 14.449 (según el art. 8° de esta misma norma).

¹⁸ La falta de normativa y de mecanismos locales para la implementación de la participación en las valorizaciones inmobiliarias se constató en las entrevistas realizadas a los funcionarios de Lanús durante diciembre de 2016 y Lomas de Zamora durante abril de 2017, así como en la revisión de las ordenanzas dictadas por los respectivos Concejos Deliberantes Municipales durante el periodo de estudio, 2012-2018.

participación en las valorizaciones urbanas. Entre los argumentos de los/as funcionarios/as para explicar su incumplimiento, se identificó la situación económica negativa imperante durante 2016-2017 y, por lo tanto, la imposibilidad de agravar en ese contexto el peso contributivo.

Este argumento, de forma implícita, validaba la apropiación de recursos públicos generados por la acción estatal, que siendo de origen colectivo son sustraídos por particulares, generalmente pertenecientes a los sectores sociales más aventajados. Además, manifestaron que existe coincidencia en cuanto a los objetivos recaudatorios de los tributos, tasas y derechos municipales y los instrumentos de actuación de la Ley.

Cabe destacar que en el caso de la recuperación de las valorizaciones inmobiliarias nos encontramos ante una herramienta que “es una fuente de recursos complementaria porque no se superpone con otros tributos y obligaciones previos, sino que crea un nuevo objeto de cobro a partir del reconocimiento de las valorizaciones (...) producidas por acciones concretas e identificables de los municipios” (CELS, 2017). Por esta razón, no se deben confundir las finalidades diferenciadas que persiguen la política tributaria municipal y la política urbana de financiamiento asociada con la LAJH.

En Lomas de Zamora, pese a que se trata de una obligación legal, los/as funcionarios/as coincidieron en que la difícil situación económica condicionaba la posible ejecución de estos instrumentos de auto-financiamiento. En sus palabras, su puesta en marcha era capaz de agravar la carga contributiva de los actores que tradicionalmente aportan al financiamiento municipal en un contexto económico regresivo. Cuando se les consultó sobre la posibilidad de implementar la política municipal de recuperación de las plusvalías, afirmaron que también había obstáculos de tipo político y procedimental que lo impedían:

“La Ley de Hábitat se necesita, es una ley que se pueda implementar en tanto haya recursos; generar los recursos por la ley es muy complicado. Aparte no los genera Provincia solamente, los tienen que generar los Municipios también y yo considero que no se ha implementado, los municipios que adhirieron no crearon el procedimiento para recaudar” (Entrevista funcionario del Municipio de Lomas de Zamora, 2017).

Otro funcionario de esta misma jurisdicción municipal manifestó:

¿A vos te parece que podés cobrar impuestos ahora a la sociedad (...) seguir agregándole impuestos a la gente? Me parece una locura (...) hoy la política nacional va a contramano de lo que plantea la ley, al revés, favorece a un sector y desfavorece al otro. Entonces vamos a una situación de locos, porque además así y todos los sectores más carenciados hoy por hoy no están aportando,

no porque no quieran, porque no pueden (...) Hoy por hoy no pueden comprar leche, y le vas a recargar a los que están aportando, entrás en lo conflictivo. Yo digo, hay una ley de hábitat, hay un presupuesto... esa biblia y ese calefón inmenso que armaron, bueno, bajen, que alguien hable seriamente, nosotros no conseguimos nada de nadie. Hemos hablado (...) pero en los papeles nada” (Entrevista funcionario del Municipio de Lomas de Zamora, 2017).

Contrariamente, esta postura es recibida desde los barrios como “falta voluntad política” para implementar la norma. Así, al ser entrevistada una de las referentes del Barrio Popular Nueva Esperanza del Municipio de Lomas de Zamora, afirmó:

“En Nueva Esperanza no se implementó la Ley de Hábitat. Después de agotar todas las instancias y canales institucionales posibles concluimos que no existe voluntad política de abordar la situación de los barrios informales desde el gobierno local. La Provincia instó a todos los municipios a realizar las solicitudes en el marco de la Ley de Hábitat, sin respuesta alguna por parte del Municipio de Lomas de Zamora” (Entrevista referente barrial Barrio Nueva Esperanza, Municipio de Lomas de Zamora, 2017).

Cabe destacar que, en Lomas de Zamora, junto a la iniciativa de adhesión a la Ley N° 14.449 y la creación de las Mesas de Gestión Barrial, se presentó un proyecto de ordenanza que procuraba el revalúo del impuesto inmobiliario; sin embargo, debido al cambio de integración del Concejo Deliberante y la modificación de la correlación de fuerzas políticas en las elecciones de 2015, no se logró sancionarla. Ello demuestra las dificultades para realizar reformas legales que afecten al sector inmobiliario y la necesidad de alcanzar acuerdos multipartidarios para implementar la recuperación de las valorizaciones inmobiliarias, incluso a pesar de encontrarse reconocida como parte de los recursos municipales, según la Ley Orgánica de Municipales de la Provincia de Buenos Aires (artículo 226, apartado 31, del Decreto N° 6769/1958).

Por su parte, en el Municipio de Lanús se sancionó la Ordenanza N° 12.065/2016, que estableció un régimen de “blanqueo y regularización de las construcciones clandestinas”, por medio del cual modificó la Ordenanza Fiscal Impositiva con el fin de reducir el recargo aplicado a los derechos de construcción para edificaciones sin permiso municipal¹⁹. Por lo tanto, este Municipio no sólo relegó recursos que se encontraba obligado a percibir por la Ley N° 14.449, también sancionó una ordenanza que desfinanció al municipio y favoreció al sector privado de la construcción; frente al grave déficit urbano habitacional de la jurisdicción y de los

¹⁹ Dicha reducción es de un 100% para las edificaciones de hasta 120 m2 y del 80% para las edificaciones de más de 120 m2.

sectores más vulnerables que habitan en sus barrios populares. Este tipo de decisiones relativiza el argumento de la falta de recursos para estas políticas a nivel local.

Desde el punto de vista económico, si se observan los indicadores del mercado inmobiliario en la Provincia, entre los años 2012 y 2017, se constata que se produjo un aumento en la cantidad de actos de compra ventas y de hipotecas en la Provincia de Buenos Aires (CEPBA, 2021)²⁰. Este diagnóstico pone en cuestión la evaluación sobre el impacto del retroceso económico para este sector de la economía y las dificultades para aumentar la presión recaudatoria y tributaria que ello implicaría. Al contrario de lo sostenido por los/as funcionarios/as municipales entrevistados/as, no se produjo una caída abrupta de la actividad del mercado inmobiliario. Por lo cual, ello no explica la reticencia municipal para avanzar con los instrumentos de recaudación local que incluye la LAJH.

Adicionalmente, como respuesta a la falta de implementación de dicha norma en los dos municipios, los/as funcionarios/as señalaron que el carácter urbano de las jurisdicciones y la consecuente escasez de tierra apta condiciona las políticas de integración socio-urbana. De hecho, afirmaron que se enfrentaron a este problema al momento de llevar adelante las relocalizaciones, la construcción de viviendas y provisión de servicios en el marco de la Causa *Mendoza*.

Las/os funcionarios/as de Lanús y Lomas de Zamora, expresaron que las políticas nacionales y provinciales contemplan la ejecución de obras de construcción de viviendas, infraestructura y servicios, pero suelen omitir la necesidad de acceder previamente a tierras para su posterior desarrollo. Por lo cual, se trata de un problema estructural que afecta por igual la implementación de la norma y la ejecución de la causa. El acceso a la tierra apta resulta un recurso esencial para asegurar de forma efectiva el derecho a un hábitat digno.

En Lomas de Zamora, al preguntarles por los procesos de reurbanización expresaron que:

Ya no hay más tierra, no hay lugar para nada (...) un tema difícil y nunca hubo recursos. Ese es otro tema, nunca hubo recursos disponibles, yo siempre digo, la única vez que hubo recursos fue cuando se creó la Comisión de

²⁰ En el año 2012 se realizaron 119.281 escrituras y 17.657 hipotecas, mientras que en el 2017 esas cifras aumentaron a 128.345 y 31.278 respectivamente. El crecimiento del año 2017 —momento en el cual se entrevistó a los/as funcionarios/as municipales— supera la actividad del mercado inmobiliario registrada en el 2012, año de sanción de la Ley N° 14.449. En el año 2018, se produjo una leve desaceleración de la actividad en relación al año anterior, se realizaron 199.663 compraventas y 27.915 hipotecas (Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, 2021).

Reparación Histórica en la época de Duhalde. Es la única vez que se compraron tierras. En Casuarinas se compró la tierra, acá se compró Villa Lamadrid, nueve manzanas, se compró en Arroyo Catalina, Olimpo... fue la única vez (Entrevista funcionario del Municipio de Lomas de Zamora, 2017).

En este mismo sentido, en Lanús los/as funcionarios/as coincidieron en que la falta de tierra apta es un obstáculo para ejecutar estas políticas:

Mirá, primero que nosotros no tenemos tierra disponible. Eso es importante. Lanús no tiene la chance de decir en este terreno público o privado, hacemos tal cosa. La mayoría de este tipo de actividades se hizo desafectando el uso público (...) El problema es que acá no tenemos terrenos libres. De hecho, es un problema que tenemos en las relocalizaciones, no es como Almirante Brown. Sólo se logró con expropiaciones por ejemplo en el Barrio Siam y en La Maquinita (Entrevista funcionario del Municipio de Lanús, 2016).

Sin embargo, se observa que la inejecución de políticas disponibles según la Ley N° 14.449, que podrían aumentar la capacidad municipal de intervenir en el mercado de suelo, redundan en la escasez de tierra y profundiza la desigualdad en el acceso a un hábitat digno. De hecho, los objetivos político jurídicos que persigue la recuperación de las valorizaciones inmobiliarias son justamente reducir las expectativas especulativas, aumentar la oferta y reducir el precio del suelo, al tiempo que busca generar recursos municipales para la adquisición de terrenos que podrían destinarse a la construcción de vivienda social. Por lo tanto, la falta de aplicación de la participación municipal en las valorizaciones agrava este déficit de tierras, que condiciona a su vez la ejecución de las políticas de infraestructura de servicios, construcción de viviendas, los procesos de reurbanización y relocalización.

La regresividad recaudatoria, el creciente aumento del valor del suelo y los datos de relativa estabilidad de la actividad para el mercado inmobiliario contrastan con la grave vulneración estructural de los derechos sociales, en especial del derecho a un hábitat digno que caracteriza a los dos municipios analizados. Las políticas municipales de recaudación deben priorizar las demandas de estos sectores sociales, que exigen medidas urgentes para la protección de sus derechos, sobre todo en contextos económicos recesivos que los afectan indudablemente mucho más que a los actores del mercado inmobiliario.

2.4. Espacios de participación social y difusión de la Ley N° 14.449

La Ley de Hábitat crea instrumentos específicos de participación ciudadana. Pone en cabeza de los organismos públicos el deber de garantizar el acceso y la consulta de la información necesaria para involucrar a la población en las instancias de formulación, implementación y evaluación de las políticas de hábitat (artículos 57 a 59 de la Ley N° 14.449). Al mismo tiempo, como otra dimensión del mismo derecho, se establece expresamente el derecho de la ciudadanía a participar en los procedimientos y a exigir el cumplimiento de “la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales correspondientes” (artículo 57 de la Ley N° 14.449). De este modo, busca materializar la gestión democrática y participativa de la ciudad, uno de sus principios regulatorios transversales.

En especial, la norma establece que en los procesos de reurbanización de villas y asentamientos de la Provincia se debe conformar una Mesa de Gestión Participativa, integrada por la autoridad provincial de aplicación de la norma, el municipio involucrado, el poder legislativo, representantes del barrio y el defensor del pueblo (artículo 36). Se dispone a su vez que tanto el plan de reurbanización como su posterior ejecución deben ser consultados, aprobados y controlados por esta instancia participativa. Estas medidas procuran asegurar la participación social durante la formulación y ejecución de las políticas de integración socio-urbana que se desarrollen en los barrios populares.

Sin embargo, en los dos municipios estudiados se constató que no se siguen los lineamientos establecidos para asegurar la participación social. Ahora bien, sin perjuicio de lo dispuesto en la LAJH, en estos municipios se llevaron adelante procesos participativos, pero como resultado de los mandatos del Caso *Mendoza*. No obstante, estos procesos demostraron déficits en su implementación. En Lomas de Zamora se sancionó una ordenanza que regula los procesos participativos en villas y asentamientos en los términos de la Ley de Hábitat, aunque no se aplicaba en los barrios populares que integran el Barrio Unamuno. En Lanús no se habían reglamentado mecanismos participativos con sustento en la Ley N° 14.449. Solo se registraban mesas de trabajo como consecuencia de las órdenes dictadas por la Corte Suprema y el Juzgado Delegado a cargo de ejecutar la sentencia del Caso *Mendoza*.

En Lanús, el conflicto suscitado en el Barrio Popular Villa Jardín evidenció los déficits sobre las políticas de participación social y las dificultades para hacer realidad la gestión democrática del hábitat. La decisión unilateral del Municipio de construir el Puente Osorio-Lacarra, para unir la Ciudad de Buenos Aires y Lanús, significó modificar el uso de las tierras destinadas originalmente a la construcción de viviendas, sin informar, consultar o dar intervención previa a la población afectada. Ello obligó a las organizaciones barriales a buscar estrategias alternativas para incidir en esta decisión. Se realizaron presentaciones administrativas para exigir la apertura de instancias de participación, se articuló con diversos actores interesados en el conflicto y se llegó a judicializar la demanda social²¹.

La necesidad de recurrir a la Defensoría General de la Nación y luego a otras instituciones, incluyendo la Universidad Nacional de Lanús y la Universidad Nacional de La Plata, demostró la inexistencia de mecanismos adecuados de participación en políticas de hábitat y vivienda a nivel municipal y en el proceso de ejecución de la sentencia de la Causa *Mendoza* en particular. El efecto de este déficit participativo resultó en el desconocimiento de las necesidades y la violación de los derechos de los habitantes de Villa Jardín, que enfrentan como principal problemática el déficit habitacional estructural.

Por su parte, en el caso del Municipio de Lomas de Zamora, además de adherir a la Ley N° 14.449²² se crearon las Mesas de Gestión Territorial reguladas por la Ordenanza N° 5.627/15. Esta norma estableció un registro municipal de mesas de gestión participativas de aquellos barrios inscriptos en el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos. Entre aquellos actores que pueden participar de estas mesas se incluyen: a) vecinos individuales, b) ONGs, c) escuelas, d) Unidades Sanitarias, e) iglesias, f) organizaciones políticas y sociales, g) delegado/as municipales, h) todos aquellos actores sociales que tengan participación real en el barrio, villa o asentamiento. La regulación crea los cargos de secretario, moderador y de delegados barriales, define la duración de los mandatos, establece cuáles son sus roles, contempla

²¹ En el capítulo 4 se desarrolla este conflicto socio-urbano, donde se enfrentó la demanda barrial por la continuidad de la urbanización del Barrio Villa Jardín en Lanús, y la consecuente construcción de más viviendas en las tierras disponibles de la ex Fabricaciones Militares S.E., con el proyecto del Municipio de Lanús y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que pretendían y finalmente utilizaron esas tierras para la construcción la bajada del Puente Lacarra-Osorio.

²² Por medio de la Ordenanza N° 15.067/14 el Municipio de Lomas de Zamora adhirió a la Ley N° 14.449.

el funcionamiento de las sesiones y determina la obligatoriedad de labrar actas de reuniones, además de inscribir las mesas y a sus integrantes en un registro municipal.

Cuando se les consultó a los/as funcionarios/as del área municipal encargada de implementar esta ordenanza sobre el funcionamiento, características y modalidades de intervención de este mecanismo de participación, afirmaron:

No hay una fórmula. Hay disparadores y en base a eso vamos dándole forma. La idea es que la Subsecretaría (...) estamos pidiendo que los vecinos por acta elijan su referente, cada 15 personas, a veces cada 10, si son 4 por manzana mejor, como para que el barrio esté totalmente integrado y que la dinámica de funcionamiento la tengan ellos, con el tema de las reuniones. (...) cada 15 días o al mes, eso lo manejan ellos y nosotros desde acá tenemos una reunión con el coordinador de la mesa como para ir avanzando con cada cuestión. Ahí nos queda a nosotros el registro de los referentes barriales, a los referentes barriales los integramos a las mesas (Entrevista funcionario del Municipio de Lomas de Zamora, 2017).

Asimismo, manifestaron las dificultades para asegurar la sostenibilidad de estos espacios si no se logra dar respuestas a las demandas por medios de acciones, medidas y políticas concretas desde el Estado y las empresas concesionarias de servicios públicos:

Es importante tener algún contacto con EDESUR [Empresa Distribuidora de Energía Sur], con AySA y que desde ahí den respuesta, sí no es muy complicado que la gente participe porque sí. Ahí si vos resolviste las cuestiones la gente está. El hecho es el acompañamiento y el desgaste porque vos sabes que acompañar una situación lleva esto. De ahí vamos con el objetivo general y las cosas particulares que van surgiendo, agua y otras necesidades. La idea es el compromiso del vecino de involucrarse y acompañar y de valorar, defender y cuidar lo obtenido (Entrevista a funcionario del Municipio de Lomas de Zamora, 20 de abril de 2017).

Este mecanismo local, sin embargo, no fue tenido en cuenta para la creación de espacios de participación en los barrios incluidos en el Caso *Mendoza* en esta jurisdicción. Ahora bien, pese a las resistencias municipales y más allá de los déficits que puedan registrarse en su implementación, por mandato judicial se realizan mesas de trabajo en el Barrio Popular Unamuno, Lomas de Zamora. Ante este escenario, resta fortalecer la institucionalidad de estos mecanismos participativos y considerar la regulación de la Ley N° 14.449 y la Ordenanza N° 15.627/15 en su implementación concreta en los barrios donde se interviene.

Cabe destacar que la regulación de las Mesas de Gestión Barrial Participativa en Lomas de Zamora representa un importante avance normativo en la institucionalización de mecanismos participativos locales, en línea con el artículo 58 de la Ley N° 14.449. Sin embargo, cuando se entrevistó a otros/as funcionarios/as

municipales de otras áreas clave para aplicar la Ley en Lomas de Zamora, se observó desinterés y escepticismo sobre la posibilidad real de implementar estos mecanismos participativos. Esta reticencia se manifestó tanto respecto de los mecanismos para promover la organización y participación de los/as habitantes de los barrios, como en cuanto a la posibilidad de articular con otras áreas del municipio para implementar en general las políticas previstas por la norma.

Para los/as funcionarios/as de la Subsecretaría de Tierras y la Subsecretaría de Participación Social de Lomas de Zamora —quienes trabajan insertos en el territorio— la recesión económica que afectaba a la población de asentamientos, obligaba a los municipios a atender lo urgente, mientras que relegaban la agenda de políticas urbano-habitacionales. Este contexto regresivo tenía, pues, un efecto de reordenamiento de prioridades en función del tipo de demandas sociales recibidas por los municipios desde los barrios²³.

Uno de los funcionarios municipales de Lomas de Zamora, que al igual que otros integrantes de esta misma jurisdicción primero fue militante social, referente barrial y luego pasó a ocupar un cargo en el Municipio, lo explicaba de este modo:

La aplicación de la ley, para nosotros, era algo muy importante, hasta 2015 y mediados del año pasado soñábamos con meter muchas cosas por la ley. Hoy es más trabajoso, es más complejo (...) Antes estaba esta idea de poner, o de normalizar la situación de los vecinos en cuanto a la corriente y además eso estaba muy cerca, ya estábamos con los planos como para poder electrificar al barrio de forma cabal. Hoy es una idea donde, volvimos a una instancia previa (...) Los Municipios durante mucho tiempo con recursos provinciales y federales podían tener una voluntad de urbanizar (...) Los vecinos que antes venían por el laburo, la changa, ahora vienen por la bolsa de comida, una bolsa de mercadería, lo mismo en las escuelas. Entonces la idea del título, de la tierra, todo eso queda en un segundo lugar para los vecinos hoy. Eso te lleva a que vos cuando tratás de convocar para estas cosas reflota en el humor social esta idea de que es imposible, por más que hayamos hecho un montón de experiencias, es más complicado (...) Entonces la posibilidad de juntar a los vecinos y ponerse a hacer, queda más atrás, porque algo concreto tenes que bajar para que la gente se involucre (Entrevista funcionario de Lomas de Zamora, 2017).

Por otra parte, en materia de difusión, cabe destacar las actividades de capacitación sobre la LAJH y formación de productores sociales del hábitat que fueron

²³ Por ejemplo, el trabajo de extensión y mejora de la calidad del servicio eléctrico que se venía realizando en el asentamiento Campo Tongui hacia fines de 2015 se encontraba suspendido en abril de 2017 y, según los/as funcionarios/as de la Subsecretaría de Participación Social, las organizaciones y habitantes del barrio concentraban esfuerzos en superar el desempleo, cubrir sus necesidades básicas, crear y atender nuevos comedores comunitarios.

organizadas por la Subsecretaría de Participación Social del Municipio de Lomas de Zamora junto con la Central de Trabajadores Argentinos y la organización Madre Tierra. Así, se organizaron jornadas de capacitación sobre hábitat popular durante los años 2016 y 2017. Estos espacios de intercambio de experiencias de las organizaciones barriales de Barrios Populares como Néstor Kirchner, Campo Tongui, La Paz, Nueva Esperanza, Santa Catalina I y II o Barrio 30 de Agosto, evidencian la necesidad de profundizar las políticas de promoción de derechos sociales y exigibilidad de la Ley N° 14.449.

La participación social de los/as destinatarios/as de estas políticas constituye un eje transversal a todo el cuerpo de la Ley N° 14.449 y resulta complementaria de la producción de información pública y su debida difusión. Las políticas que generan instancias de promoción, formación y participación sobre la LAJH deberían ser adoptadas como políticas públicas municipales, jerarquizadas institucionalmente y con presupuesto suficiente para llevar adelante su misión. A su vez, deberían articularse con las mesas de gestión barrial, con los consejos locales de hábitat y coordinar acciones con las instancias provinciales competentes.

El desarrollo de esta infraestructura institucional es imprescindible para asegurar la participación social en las distintas etapas de formulación, ejecución y monitoreo de políticas urbano habitacionales a nivel local. Asimismo, representa el mecanismo de garantía del involucramiento de sus principales destinatarios/as, como forma de hacer efectiva la gestión democrática de la ciudad, tanto en el nivel provincial como el municipal. De este modo, será posible generar políticas públicas más idóneas y efectivas para resolver y superar los déficits identificados.

A modo de recapitulación final, se puede afirmar que la Ley de Acceso Justo al Hábitat fue impulsada por los sectores populares, académicos y de la sociedad civil en el entendimiento de que sería una herramienta eficaz para incidir en los limitantes estructurales que impiden garantizar un acceso igualitario a un hábitat digno. Desde el punto de vista legal, posicionó a la población de barrios populares como colectivo sujeto de derechos. Formuló políticas para la integración socio-urbana de villas y asentamientos de la Provincia. Asimismo, reconoció el carácter público de las políticas urbano-habitacionales, función históricamente relegada al mercado inmobiliario, sea por acción u omisión estatal.

Ahora bien, en los municipios estudiados, aún no se habían puesto en marcha sus principales políticas e instrumentos de actuación para fines de 2018. Las áreas

municipales competentes desconocían la regulación y algunos/as funcionarios/as se resistían a su aplicación. No se habían implementado políticas de difusión de la norma, no se ejecutaban de forma efectiva los mecanismos de participación social previstos y tampoco aquellos destinados a generar recursos municipales para su ejecución. La autoridad provincial atravesaba por sucesivos recambios de autoridades, no destinaban partidas presupuestarias para su ejecución municipal y tampoco acompañaba su implementación municipal en las jurisdicciones analizadas.

Analizado el estado de implementación de la Ley de Hábitat en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora, para tener un panorama sobre el estado del derecho a un hábitat digno en estos territorios de la Provincia de Buenos Aires, en el siguiente capítulo se estudiará el estado de ejecución del Caso *Mendoza* entre los años 2012-2018. Por lo tanto, del estudio de la conductas y políticas de los gobiernos provincial, municipales y sus funcionarios/as, se pasará a considerar el rol del Poder Judicial Nacional y ACUMAR en relación con estos mismos actores políticos. Para ello el eje estará puesto especialmente en las políticas para el acceso a la vivienda y el desarrollo de infraestructura de servicios básicos, componentes esenciales para garantizar el derecho al hábitat en los barrios populares bonaerenses.

CAPÍTULO 3. EL DERECHO AL HÁBITAT EN LA EJECUCIÓN DEL CASO MENDOZA

Este capítulo se dedicará a explicar el surgimiento y la implementación del Caso *Mendoza* de la Corte Suprema de Justicia Nacional, cuyo origen se relaciona a una acción judicial colectiva que denunció la violación al derecho a la vida, a la salud y a un ambiente sano que sufre la población de la Cuenca Matanza-Riachuelo. El eje estará puesto en la etapa de ejecución de la sentencia de 2008 dictada por la Corte, en particular en el período 2012 a 2018, y en relación a su impacto en materia de urbano-habitacional en la Provincia de Buenos Aires.

La importancia de analizar este caso estructural radica en que significó una oportunidad única para la formulación y la implementación de políticas de integración socio-urbana en los barrios populares de la Provincia y, en consecuencia, para la realización del derecho a un hábitat digno. No obstante, como se verá, desde la perspectiva de la población afectada también se evidenciaron serios obstáculos, dificultades y déficits para garantizar sus derechos sociales.

Para comprender la problemática estructural que hizo público este caso, es necesario saber que la Cuenca Matanza-Riachuelo: “...es la cuenca hídrica más contaminada del país y una de las zonas urbanas más degradadas, tanto en términos ambientales como sociales. Está situada en el cordón industrial del área metropolitana de Buenos Aires, posee una extensión de 65 km que cubre una superficie de 2.240 km cuadrados –atraviesa 14 municipios bonaerenses y parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – y su población alcanza los cinco millones de habitantes, un alto porcentaje de los cuales vive en villas o asentamientos precarios, carece de servicios básicos de saneamiento y registra necesidades básicas insatisfechas” (CELS, 2009).

Los motivos de este alto grado de contaminación se deben a una serie de causas interrelacionadas, entre cuyas principales variables se encuentran el vertido de desechos industriales, la multiplicidad de basurales a cielo abierto y el vuelco de efluentes cloacales. Estos factores contaminantes se explican y agravan por la falta de servicios esenciales para las poblaciones que habitan en la cuenca, en especial por la ausencia de servicios cloacales y desagües pluviales. A su vez, las bajas cotas de las tierras, donde se ubican villas y asentamientos, y la falta de escurrimiento de las aguas, genera constantes inundaciones.

En el año 2004 un grupo de habitantes de Villa Inflamable y trabajadores/as de la salud del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito, ambos ubicados Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, presentaron una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires y 44 empresas por los daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación del Río Matanza-Riachuelo. Beatriz Mendoza, psicóloga social, fue una de las 17 personas que firmaron esa demanda; primera en la lista de firmantes, su nombre se hizo conocido en el mundo judicial y periodístico luego que la Corte Suprema de Justicia de la Nación aceptó el caso y dictó sentencia en el año 2008. Desde entonces la decisión judicial se conoce como “Fallo Mendoza”²⁴.

El caso “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” de la Corte, se considera un caso de tipo estructural y colectivo. Resulta un litigio paradigmático de interés público, derechos sociales y ambientales, que involucra a la población vulnerabilizada de la Ciudad de Buenos Aires y de una serie de municipios bonaerenses, todos ubicados en los márgenes de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Los casos estructurales: “...se caracterizan por incluir un vasto número de personas generalmente dispersas en (...) una unidad territorial específica (...) que se ven afectadas por violaciones de derechos, que suelen provenir de fallas sistemáticas en el diseño o implementación de políticas públicas o directamente de la ausencia de políticas. En estos casos, el remedio dispuesto generalmente implica órdenes de ejecución compleja que requieren la asignación de recursos económicos mediante las cuales el tribunal de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada”, conforme Sigal. Rossi y Morales (2017).

En su sentencia del 8 de julio de 2008 la Corte condenó a las distintas jurisdicciones estatales demandadas por la degradación del medioambiente en la cuenca Matanza-Riachuelo y los graves efectos en la salud de los residentes de la zona. Los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora, objeto de esta investigación, son

²⁴ Ver Javier Drovetto (2018) “Beatriz Mendoza: ‘Demandamos al Estado para convertir lo dramático de la cuenca del Riachuelo en política pública’” [On-line], Dirección URL: <https://www.redaccion.com.ar/beatriz-mendoza/> (Página consultada el 04/09/22).

jurisdicciones que forman parte de la cuenca baja, intervienen en la etapa de implementación de la Causa *Mendoza*, junto con otros 12 municipios bonaerenses. La Corte ordenó que la ACUMAR, como actor interjurisdiccional, asegure de manera simultánea el mejoramiento de la calidad de vida de la población afectada, la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos) y la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción (CSJN, 2008).

Para la ejecución de la sentencia y la supervisión de la implementación de estas políticas, la Corte designó un Juzgado Delegado. Primero ocupó este rol el Juzgado Federal de Quilmes, a cargo del Juez Luis Armella, quien fue removido del caso en el año 2012²⁵. Luego, fue designado el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, a cargo de Jorge Ernesto Rodríguez. Este Juzgado tramita y resuelve los reclamos suscitados en el proceso de reurbanización y relocalización de los barrios ubicados en los márgenes del Riachuelo, en cumplimiento de los mandatos fijados por la Corte.

Además, el otro actor judicial que interviene en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires es la Defensoría General de la Nación, por medio de su Equipo Riachuelo, encargado de difundir el alcance del caso en los barrios, documentar violaciones de derechos, asesorar legalmente, representar y acompañar a los/as vecinos/as de la cuenca Matanza Riachuelo en sus reclamos administrativos y judiciales²⁶(DGN, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017). El Equipo Riachuelo, como institución protectora de derechos, intervino en los casos barriales suscitados por la demanda de acceso a viviendas y servicios esenciales que se trabajarán en el próximo capítulo. Por su parte, en la Ciudad de Buenos Aires, el Ministerio Público de la

²⁵ Tras evaluar los informes realizados por la Auditoría General de la Nación, donde se vinculaba al magistrado en presuntas contrataciones irregulares de obras para el saneamiento de la cuenca, la Corte Suprema Nacional tomó la decisión de apartar al Juez Luis Armella de la causa, por medio de una resolución dictada el 6 de noviembre de 2012. Asimismo, la Corte solicitó la intervención del Consejo de la Magistratura y de la justicia penal para investigar las responsabilidades del juez.

²⁶ El Equipo tiene como finalidad proteger los derechos esenciales de la población afectada por las relocalizaciones y reurbanizaciones ordenadas en el marco de la ejecución de la “Causa Matanza Riachuelo”, garantizando la mejora de sus condiciones socio-ambientales. La población destinataria de estas acciones son las personas en situación de pobreza y los grupos vulnerados residentes en asentamientos de la Cuenca Matanza Riachuelo (Lanús, Avellaneda, Almirante Brown, La Matanza, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora y Merlo), afectados por los procesos de relocalización y urbanización llevados a cabo a través de la causa judicial. Conforme: <https://www.mpd.gov.ar/index.php/politica-institucional/equipo-de-trabajo-rio-matanza-riachuelo> (Consultado el día 04/09/2022).

Defensa de la Ciudad desempeña ese rol en su respectivo ámbito territorial (MPD, 2014).

A su vez, con el objetivo de asegurar la participación ciudadana en el control del cumplimiento de la sentencia, se designó a la Defensoría del Pueblo de la Nación como coordinadora de un Cuerpo Colegiado, conformado también por los/as representantes de las organizaciones civiles presentadas en la causa. El Cuerpo solicita información actualizada sobre los avances del caso, realiza informes de seguimiento, formula planteos ante ACUMAR y la Corte Suprema Nacional y, en general, promueve el cumplimiento de la sentencia. Coordinados por la Defensoría, sus integrantes iniciales fueron la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Greenpeace, la Asociación de Ciudadanía y Derechos Humanos, la Asociación de Vecinos de La Boca y el Centro de Estudios Legales y Sociales.

Dada la complejidad del caso estructural, que involucra múltiples variables de análisis, campos temáticos y actores responsables, este trabajo se focaliza en la etapa de ejecución del caso y en especial en su dimensión urbano-habitacional. Por eso, este capítulo se refiere a las medidas y políticas dirigidas a la reurbanización y relocalización de barrios populares de la Provincia ubicados en la Cuenca Matanza Riachuelo; los efectos producidos por el procesamiento judicial de este conflicto en materia socio-habitacional; los avances y obstáculos identificados para la realización del derecho a un hábitat digno²⁷.

3.1. La dimensión urbano-habitacional del Caso *Mendoza*

La particularidad del Caso *Mendoza* es que demostró la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos sociales y ambientales. Si bien fue planteado inicialmente y de forma preponderante como un caso ambiental, luego de la sentencia de la Corte y una vez iniciado el largo proceso de ejecución, aún en marcha, se tornó evidente que para garantizar los derechos ambientales y “mejorar las condiciones de vida” de las personas afectadas, era necesario también adoptar medidas y políticas

²⁷ Ello sin desconocer la estrecha relación entre los derechos a un hábitat digno y a un ambiente sano, vinculados de forma indivisible e interdependiente en este caso. La dimensión ambiental y la afectación al derecho a la salud, ameritaría un profundo estudio por sí mismos y son el objetivo central del Caso *Mendoza*. En este sentido, las obras de Gabriela Merlinsky (2013) “Política, derechos y justicia ambiental” y de Javier Auyero y Débora Swistun (2008) “Inflamable: Estudio del sufrimiento ambiental”, resultan de consulta obligada.

específicas, dirigidas a la progresiva integración socio-urbana de la población vulnerabilizada que habita en los márgenes de la cuenca hídrica.

La dimensión habitacional del caso se relaciona con la realización de los pisos mínimos obligatorios que definió la Corte para esta población. Se trata, por un lado, de garantizar de forma individual y colectiva el acceso a una vivienda digna, a los servicios básicos de agua potable, electricidad, desagüe pluvial, cloacas y la regularización dominial. A su vez, estas medidas, de acuerdo a las obligaciones, estándares y principios de derechos humanos, deben implementarse asegurando la participación y el acceso efectivo a la justicia de la población de los barrios populares de la cuenca hídrica.

La Corte, entre los mandatos dirigidos a la ACUMAR relativos a la mejora de la calidad de vida de la población afectada y la recomposición ambiental, dictó medidas vinculadas a la relocalización de las personas en situación de riesgo ambiental debido a la contaminación del Río Matanza-Riachuelo. En su sentencia de 2008 solicitó información sobre la formulación de políticas habitacionales para la Cuenca propuestas por ACUMAR y fijó plazos para su ejecución. Asimismo, exigió medidas para “erradicar” los asentamientos informales ubicados sobre basurales y que se impida que vuelvan a ser habitados²⁸.

Las primeras medidas del Juzgado Delegado se centraron en la franja de territorio denominada “camino de sirga” o “camino de ribera”, considerado por la normativa civil como un espacio público a lo largo de los ríos navegables de 35 metros de ancho desde el curso de agua²⁹. Estos territorios, donde se encontraban ubicados asentamientos informales, debían ser “liberados” según la interpretación realizada por el Juzgado encargado de la ejecución de la sentencia, sin considerar de forma previa soluciones habitacionales alternativas que impidan la vulneración de los derechos de quienes habitaban estas viviendas³⁰. Sin embargo, antes de avanzar con las

²⁸ Corte Suprema de Justicia de la Nación (2008), Caso “Mendoza”, considerando 17, punto IV.

²⁹ La denominación “camino de sirga” proviene de los artículos 2639 y 2640 del Código Civil Argentino, modificado en el año 2015 por el actual Código Civil y Comercial Nacional, que en su artículo 1974 redujo la franja de terreno ribereña de 35 a 15 metros.

³⁰ En su resolución del 28 de marzo de 2011, el Juzgado Federal de Quilmes, a cargo de Luis Armella, decidió declarar a la Cuenca Matanza-Riachuelo, como zona crítica de protección especial con servidumbre de paso ambiental, en especial el espejo de agua del río Matanza Riachuelo y los arroyos que confluyen, como así también de las márgenes de ese río y esos arroyos, y su traza costera ambiental –“camino de sirga”- lo que conlleva el desalojo inmediato de todas las obstrucciones que invaden la misma.

“erradicaciones” de los barrios era necesario asegurar la implementación efectiva de políticas de construcción de viviendas y el desarrollo de infraestructura de servicios, para garantizar así un hábitat digno para las familias a relocalizar.

Así en su resolución del 21 de diciembre de 2010, el Juzgado Federal de Quilmes, requirió a la ACUMAR y el resto de los niveles de gobierno involucrados que de forma urgente tomen todas las acciones necesarias para: “erradicar total y definitivamente todas las viviendas precarias y/o materiales (chapas, maderas y demás) que se encuentren sobre el talud del río y la zona de restricción establecida como ‘camino de sirga’, debiendo presentar (...) un plan de características excepcionales que contemple para ello el límite temporal más exiguo posible para la ejecución del mismo (...) haciéndose constar que (...) éste Juzgado se constituirá in situ en los lugares allí indicados, a los fines de certificar el estado de dichas acciones”³¹.

En consecuencia, durante los primeros años de implementación de la sentencia, centrada en una visión restringida del derecho al ambiente, el Juzgado Delegado buscó implementar medidas que tensionaron este derecho con el derecho a la vivienda adecuada y fueron contrarias al objetivo central de “mejorar las condiciones de vida” de la población vulnerabilizada que habita esta cuenca hídrica. Fruto de la resistencia y las demandas de la población afectada, tanto en la Ciudad como en la Provincia de Buenos Aires, se formularon políticas que buscaron revertir estas decisiones, formalizadas en programas y convenios impulsados por ACUMAR, con participación de los diferentes niveles del Estado involucrados, dirigidos a dar cumplimiento a los mandatos de la Corte (ACUMAR, 2010a y 2010b)

En el año 2010, ACUMAR presentó el Plan de Saneamiento Ambiental –PISA– ante el Juzgado a cargo de ejecutar la sentencia. Este Plan realizó una evaluación de lo actuado hasta esa fecha y también informó sobre los objetivos y líneas de acción a ejecutarse en los sucesivos años (ACUMAR, 2010b). Luego, en el año 2016, fue revisado. En su línea referida a la reurbanización de villas y asentamientos urbanos, determinó como finalidad: “dar solución a la situación de precariedad habitacional de las familias residentes en villas y asentamientos” de la cuenca, lo que supone no sólo la mejora del aspecto restringido de la vivienda: “sino del conjunto de bienes y

³¹ Expediente N°25/09 caratulado “ACUMAR s/ Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en el marco de la ejecución del Caso *Mendoza*.”

servicios (...) cuya función es satisfacer las necesidades y expectativas de refugio, soporte, identificación e inserción social de las familias” (ACUMAR, 2016a).

En particular, el Plan prevé generar procesos de mejora urbano–habitacional de la población residente en villas y asentamientos de la cuenca Matanza Riachuelo, priorizando especialmente aquella que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad (ACUMAR 2010a, 2010b y 2016a). Menciona expresamente como sus objetivos particulares ofrecer soluciones habitacionales definitivas, en una nueva localización, a las familias que viven en el camino de sirga, como a aquellas que habitan en asentamientos ubicados en zonas donde exista riesgo sanitario y ambiental debido al elevado grado de contaminación (ACUMAR, 2016a).

El PISA plantea, además, la necesidad de garantizar una perspectiva de abordaje basada en el reconocimiento de los derechos de la población afectada. En este marco, busca: “promover un modelo con perspectiva de derechos que garantice un abordaje integral y atento a las singularidades de cada grupo poblacional afectado, de modo de lograr que cada relocalización contribuya a mejorar la calidad de vida de las familias involucradas” (ACUMAR, 2016a). Por último, prevé la implementación de los procesos de reurbanización y relocalizaciones de villas y asentamientos de modo participativo (ACUMAR, 2016a)³².

Por su parte, el Convenio Marco del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios (ACUMAR, 2010a), en vigor para fines de 2018, determina en concreto las distintas acciones que cada uno de los actores responsables por el cumplimiento de las obligaciones en materia de vivienda deben llevar a cabo³³. Allí se dispone que el número de familias a las que se les debe proveer una solución habitacional alternativa, en tanto habitan en condiciones de alto riesgo ambiental, es de 17.771³⁴.

³² Metodología que consiste en: “incidir en los proyectos habitacionales a ser construidos para la población a relocalizar, estableciendo los presupuestos mínimos a partir de las necesidades integrales de los afectados” (PISA, 2016: 462).

³³ Este convenio complementa y amplía los compromisos asumidos en su antecesor, el Convenio Marco –Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios Saneamiento de la Cuenca Riachuelo – Matanza Primera Etapa, firmado el 21 de noviembre de 2006.

³⁴ Los/as firmantes reconocen que las acciones propiciadas por el acuerdo: “se ajustan al cumplimiento de lo ordenado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa ‘Mendoza, Beatriz’, sentencia del 8 de julio de 2008, que en su considerando 17, acápite I, punto 1, obliga a los condenados a cumplir un programa que persiga como uno de sus objetivos, la mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca”.

El Convenio se enmarca en los objetivos de: “1) mejorar la calidad de vida de la población radicada en villas y asentamientos precarios en situación de riesgo ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, 2) regularizar el dominio de la tierra a favor de sus ocupantes efectivos, cuando resulte procedente, proveyendo infraestructura básica de servicios, consolidando los espacios públicos y mitigando los problemas ambientales y 3) relocalizar a aquellas familias que se encuentran en sectores urbanos de riesgo ambiental inminente” (ACUMAR, 2010a).

ACUMAR actualizó el PISA en 2016 e incluyó estándares y políticas en materia de participación para los procesos de relocalización y reurbanización que impulsa en las villas y asentamientos ubicados en la Cuenca Matanza Riachuelo, entre ellos los barrios que se encuentran en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora (ACUMAR, 2016a). Más tarde dictó la resolución que aprueba el Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo (Resolución ACUMAR N° 420/2017, 15 de diciembre de 2017)³⁵.

Hacia fines del año 2018, estos importantes avances regulatorios en materia de políticas de relocalización y reurbanización de los barrios populares de cuenca, cuya formulación y aplicación hubiera sido fundamental desde el inicio de la ejecución de la sentencia, aún no se habían implementado en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora. La brecha entre estos instrumentos, protectorios de los derechos asociados a la integración socio-urbana, y la realidad de las villas y asentamientos involucrados en el caso, expresa la distancia entre el reconocimiento formal del derecho a un hábitat digno y su protección efectiva en los territorios bonaerenses.

³⁵ El Protocolo de ACUMAR, en los términos de su regulación, establece reglas, requisitos y procedimientos para: “garantizar estrategias de abordaje social, habitacional y urbano en los proyectos de relocalización y urbanización de villas y asentamientos en la Cuenca Matanza Riachuelo a fin de contribuir a dar solución a la situación de precariedad habitacional de la población afectada, mejorar su calidad de vida, y asegurar la efectividad de sus derechos sociales, culturales y económicos”. A su vez, define “reurbanización” en estos términos: “...procesos integrales de intervención habitacional y urbana en villas y asentamientos que comprenden un conjunto de acciones destinadas a lograr la prestación de todos los servicios de infraestructura, la provisión de viviendas de interés social y/o la ejecución de obras de mejoramiento de las viviendas del barrio, y la regularización del dominio” (Punto 1.1. y Punto 1.4.2. Anexo de la Resolución ACUMAR N° 420/2017).

3.2. Las oportunidades, desafíos y obstáculos en la implementación de las políticas urbano-habitacionales

La ejecución del caso ofreció una serie de oportunidades, desafíos y obstáculos para la realización del derecho a una vivienda adecuada, el acceso a servicios y a un ambiente sano en la Provincia de Buenos Aires. La causa puso de manifiesto un conflicto socio-ambiental de larga data, visibilizó quiénes son los actores estatales y privados responsables, en qué situación se encuentran las personas afectadas por la degradación socio-ambiental y cuáles son las condiciones que producen la vulneración del derecho a un hábitat digno en la Cuenca Matanza-Riachuelo.

En este sentido, la Corte cumplió un rol fundamental para reconocer la exigibilidad colectiva de los derechos sociales y ambientales afectados, su operatividad y la necesidad de su protección. Su intervención, como actor institucional a cargo de uno de los poderes estatales, permitió que el asunto ingrese a la agenda pública, para definir responsabilidades institucionales y convocar a los otros actores involucrados al estrado judicial (Merlinsky, 2013).

Para la población de los barrios populares de la Provincia, el caso representó una oportunidad histórica para visibilizar la necesidad de adoptar políticas para la reurbanización de sus barrios. De este modo, se visibilizó una problemática estructural de afectación de derechos sociales, se posicionó a la población como titular de esos derechos en el ámbito público, se formularon políticas y se asignó presupuesto para la construcción de viviendas y el desarrollo de infraestructura de servicios en los barrios ubicados en la cuenca hídrica. Asimismo, se creó y puso en marcha una institucionalidad específica –ACUMAR– encargada de dar cumplimiento a estas políticas. Se designó un juzgado federal a cargo de supervisar el cumplimiento de estas medidas y los derechos que pudieran verse vulnerados durante este proceso.

El caso configuró un nuevo escenario donde confluyeron diversos actores institucionales y sociales en procura de abordar la problemática histórica de la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Por esta razón, es claro que la judicialización logró hacer públicas algunas dimensiones de este problema estructural. Una de las dimensiones que cobraron visibilidad fue la cuestión socio-urbana en los barrios populares de la cuenca, objeto de la atención judicial y de los poderes ejecutivos. Se debieron formular políticas para revertir el impacto de la degradación ambiental en las condiciones habitacionales de la población de estos barrios, entre ellas programas de construcción de viviendas y desarrollo de infraestructura de servicios.

El caso permitió que demandas colectivas sobre derechos sociales, originadas en la Provincia de Buenos Aires, sean formuladas, evaluadas y exigibles en el ámbito judicial. En este sentido, se favorecieron escenarios judiciales proclives al reconocimiento del derecho al hábitat y se desplazó la doctrina de las cuestiones políticas no judiciales, que predominó para justificar el rechazo de estos casos ante el Poder Judicial (Arenaza y Fava, 2013). Por este motivo, la decisión de la Corte también puede entenderse como una señal política-judicial sobre la exigibilidad y la protección colectiva de estos derechos para el conjunto de los actores institucionales. En especial para el poder judicial, así como para el Estado Nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y sus municipios. S

El desarrollo de este tipo de causas colectivas, estructurales y con eje en la demanda de derechos sociales y ambientales resultaba incipiente en el poder judicial provincial, a diferencia de la trayectoria de judicialización social en la Ciudad de Buenos Aires (Delamata, Sehtman y Ricciardi, 2014; Delamata, 2016; Archidiácono y Gamallo, 2017). Por lo cual, se generaron condiciones para canalizar institucionalmente la denuncia de violaciones estructurales de los derechos al ambiente, pero también al acceso a servicios esenciales y a un hábitat digno, ocurridas en la Provincia. Estos derechos colectivos tradicionalmente han sufrido obstáculos para ser procesados y obtener respuestas adecuadas por parte de los poderes ejecutivos y judiciales provinciales.

No obstante, el procesamiento de estas dimensiones del caso manifestó serios retrasos y problemas de implementación. La ejecución de la sentencia judicial implicó atender la vulneración de diversos derechos en simultáneo, poner en marcha y supervisar múltiples acciones estatales y la actuación conjunta de diferentes niveles de gobierno. El escenario de implementación evidenció la tensión entre diversos derechos, las dificultades para asegurar la coordinación de las diferentes autoridades responsables y para lograr el cumplimiento de los mandatos de la Corte dentro de plazos razonables; incluso de aquellas acciones impostergables y prioritarias, como el acceso a servicios esenciales y la resolución urgente de la situación habitacional de las familias que habitan en los márgenes de la cuenca hídrica.

Por otra parte, es importante destacar el efecto simbólico del caso. Las personas que habitan en barrios populares, tradicionalmente estigmatizados y discriminados, considerados “usurpadores” y “ocupantes ilegales”, pasaron a ser titulares de derechos sociales y ambientales. Ahora bien, ese reconocimiento simbólico, expresado en las

sentencias de la propia Corte, los tribunales de ejecución, los programas y políticas formuladas para atender esta problemática, exige garantizar herramientas efectivas para poner en práctica y defender esos derechos.

Al respecto, se identifican al menos tres mecanismos para hacer realidad el reconocimiento de los derechos de las personas afectadas: por medio de la participación en las medidas y políticas que las tienen como destinatarias; a través de garantías procesales para asegurar el acceso a la justicia; y finalmente, por medio del patrocinio y la defensa legal robusta durante todo el proceso. En estas tres dimensiones se constataron serias deficiencias que explican en gran medida la vulneración del derecho a la vivienda adecuada y a un hábitat digno.

La ausencia o la resistencia estatal a poner en marcha mecanismos de participación social, en especial en el ámbito local, contribuyó al desconocimiento del caso, impidió que las personas incidan en las decisiones estatales que afectan su vida cotidiana, que se consideren sus necesidades y las características propias de las vulneraciones de derechos que presenta cada barrio popular, como ya se vio en el capítulo 2. A su vez, se observaron serios obstáculos para garantizar el acceso a la justicia de la población afectada, que no es recibida por el tribunal de ejecución para escuchar sus demandas de forma directa y sin mediaciones institucionales, como se verá en el capítulo 4 de esta tesis. De hecho, para fines de 2018, no se admitía su participación en las audiencias públicas de seguimiento del caso organizadas por la Corte³⁶.

Como se puede observar, los mandatos fijados en esta causa, su proceso de ejecución y las políticas formuladas para dar cumplimiento a la decisión de la Corte hacen al derecho a un hábitat digno, configuran una infraestructura institucional y legal destinada a supervisar la implementación de estas políticas contempladas en el PISA y el Convenio Marco de 2010. En el Caso *Mendoza*, la ACUMAR junto con los Gobiernos de Nación, de la Ciudad de Buenos Aires, Provincia y los municipios

³⁶ Si bien la representación letrada de las familias por medio de abogados/as de la defensa pública es obligatoria, además de ser fundamental para realizar de forma efectiva el derecho al acceso a la justicia, en reiteradas oportunidades referentes/as y las familias habitantes de la Cuenca manifestaron su deseo de hacer escuchar su voz, sus demandas y necesidades de forma directa ante los tribunales involucrados en el caso, tanto el Juzgado Delegado como la Corte Suprema Nacional. Así fue expresado en los dos Encuentros de Villas y Asentamientos de la Cuenca Matanza Riachuelo, organizados por el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la UNLa, el Centro de Estudios Legales y Sociales y el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad, durante 2017 y 2018. Esta modalidad de intervención en la causa, no es excluyente y debería complementar la representación legal realizada por la defensa pública, ya que resulta un mecanismo fundamental de participación social en el proceso judicial.

bonaerenses tienen el rol de ejecutores de estas políticas públicas. No obstante, si bien el caso representó una oportunidad única, en el año 2018, luego de una década transcurrida desde el dictado de la sentencia por la Corte Suprema, el proceso de ejecución del caso demostró serios retrasos, incumplimientos y omisiones estatales.

Estos déficits de implementación se pusieron de manifiesto en la construcción de las viviendas, en el desarrollo de la infraestructura de servicios esenciales y en las relocalizaciones de las familias de la cuenca. A su vez, tienen origen y se explican en el rol que adoptó ACUMAR, en la falta de participación social durante la ejecución de estas medidas y en los obstáculos para defender y ejercer derechos por parte de la población de los barrios ante los tribunales y los diferentes niveles de gobierno involucrados (DGN, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018; MPD, 2014 y 2021).

3.3. Las relocalizaciones, la construcción de viviendas y el acceso a servicios esenciales

En su sentencia del 19 de diciembre de 2012, la Corte Suprema determinó que si bien se podían constatar avances en el logro de objetivos de base fijados en su fallo, también se evidenciaban circunstancias que, por involucrar en muchos casos en forma directa a la población en situación de riesgo, exigían una pronta y completa solución (considerando 6). Por esta razón, ordenó que, en relación con la “erradicación y relocalización de barrios de emergencia y asentamientos poblacionales precarios”, los magistrados designados, insten: “al efectivo y completo cumplimiento del plan de erradicación y relocalización de aquellos que se encuentran ubicados sobre el denominado ‘camino de sirga’” (CSJN, 2012).

Asimismo, señaló que era público y notorio que se encontraban vencidos los plazos oportunamente comprometidos por las jurisdicciones involucradas para su cumplimiento, fundamentalmente a raíz de las demoras ocurridas en la construcción de las viviendas a las que debería trasladarse la población afectada. Agregó que: “en todos los casos, deberá preservarse apropiadamente el derecho de todas las personas relocalizadas a acceder, en los nuevos inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, la educación, salud y seguridad” (considerando 6 de la misma sentencia).

Debido al incumplimiento sistemático de esta orden, en su resolución del 27 de diciembre de 2016, la Corte estableció el deber de ACUMAR de acelerar el cumplimiento del Convenio Marco del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos del año 2010 (2ª etapa). El Juez de Ejecución, el día 4 de abril de 2017,

tomando como base la decisión de la Corte Suprema citada, señaló el déficit en relación al gran porcentaje de soluciones que a la fecha se encontraban sin implementarse como así también en relación a la provisión de infraestructura de servicios de agua, saneamiento y energía eléctrica; circunstancias que exigían su abordaje con suma urgencia. En consecuencia, ordenó que ACUMAR subsane estas serias deficiencias de implementación. Asimismo, recordó la obligación de garantizar la debida participación de las personas afectadas y los organismos de la defensa pública durante la implementación de estas políticas.

En 2018, la Corte Suprema advirtió que el nivel de cumplimiento a 8 años de la firma de dicho Convenio Marco del 2010 era extremadamente bajo, llegando tan solo —y sin considerar el crecimiento poblacional— al 22% del total de las soluciones habitacionales comprometidas. En este orden, y frente al incumplimiento de las mandas que integran el PISA, el tribunal puso de resalto el carácter obligatorio de los plazos y las responsabilidades legales de la ACUMAR y de los Estados demandados, así como las responsabilidades ante el apartamiento de los deberes propios de la función pública³⁷.

En este mismo sentido, el titular del Juzgado Delegado de Morón reconoció que “las demoras en las relocalizaciones son el mayores déficit del fallo que aquí se pretende ejecutar”³⁸. En su resolución del 1 de junio de 2018, aprobó el cronograma de relocalizaciones propuesto por ACUMAR hasta marzo de 2019 y ordenó el cumplimiento de los plazos establecidos por dicho organismo, bajo apercibimiento de fijar sanciones. La grave demora, vinculada al incumplimiento estatal en garantizar de forma simultánea viviendas dignas y servicios esenciales para la población de los barrios populares de la cuenca, fue una constante durante todo el periodo analizado, entre los años 2012 y 2018.

Las explicaciones de ACUMAR para justificar estos incumplimientos se basan en las dificultades para desarrollar de forma paralela los programas de construcción de viviendas y la infraestructura de servicios, que permitan luego llevar adelante las relocalizaciones pendientes. En particular, señaló que las demoras en la ejecución de

³⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 12 de abril de 2018 en el marco del Caso *Mendoza*.

³⁸ Resolución del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, Legajo FSM 52000001/2013, resolución del 26 de marzo de 2018, punto IV.

obras para asegurar los servicios de agua potable y cloacas no se encontraban de forma directa a su cargo, sino de la empresa AySA. En la audiencia pública ante la Corte Suprema del año 2018, ACUMAR informó que las obras de saneamiento cloacal se habían ejecutado en un 37% y restaba aún avanzar en las redes de agua potable y desagüe pluvial. Sin embargo, en barrios donde se habían producido relocalizaciones, como en Villa Jardín, ubicada en el Municipio de Lanús, se habían entregado unidades habitacionales que no contaban con servicios esenciales y, asimismo, se denunciaron serios problemas constructivos en las viviendas recibidas (DGN, 2018).

Finalmente, el paso del tiempo, las suspensiones y demoras en la construcción de las viviendas, el desarrollo de las obras de servicios y las relocalizaciones, operó en contra de las familias afectadas y agravó la vulneración de su derecho a un hábitat digno. El diagnóstico poblacional inicial, utilizado para arribar a la conclusión de que se debían construir 17.771 viviendas, fue realizado en el año 2010, y aunque todavía no se había cumplido ese objetivo, la composición de las familias de los barrios de la cuenca ya no era la misma. En el año 2018, transcurridos 8 años desde la firma del Convenio Marco de 2010, la cantidad de viviendas proyectadas ya no resultaba suficiente para dar una respuesta adecuada a los déficits urbano habitacionales de la población afectada.

3.4. Los déficits institucionales

En el año 2006, mediante la sanción de la Ley N° 26.169 se creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo como un ente de derecho público interjurisdiccional. Su competencia se materializa en el área de la Cuenca, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, Provincia de Buenos Aires (artículo 1°). Se encuentra integrada por representantes del Poder Ejecutivo Nacional, de la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, la norma creó un Consejo Municipal, integrado por los representantes de cada municipio involucrado, con el objeto de cooperar, asistir y asesorar a esta Autoridad.

Las facultades de la ACUMAR incluyen la regulación, el control y el fomento de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca. Puede intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición ambiental y utilización

racional de los recursos naturales (artículo 5). La norma establece que sus facultades, poderes y competencias prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca (artículo 6). A su vez, se le reconoce la facultad de tomar medidas preventivas cuando toma conocimiento en forma directa, indirecta, o por denuncia, de una situación de peligro para el ambiente o la integridad física de los/as habitantes en el ámbito de la cuenca (artículo 7).

En el año 2008, al dictar el fallo *Mendoza*, la Corte Suprema de la Nación puso en cabeza de ACUMAR la obligación de dar cumplimiento a los objetivos y mandatos de esta sentencia. Se determinó que sería la Autoridad obligada a implementar las políticas necesarias para cumplir estos objetivos y responsable ante todo incumplimiento o demora en su ejecución; sin perjuicio de la responsabilidades y competencias legales de cada jurisdicción demandada. Sin embargo, uno de los principales problemas que surgieron fue la severa dificultad para coordinar desde ACUMAR la intervención de todas las agencias estatales para dirigir la energía institucional hacia el cumplimiento efectivo de los mandatos de la Corte.

Objetivos cruciales como evitar superposiciones institucionales, procurar articulaciones virtuosas entre los diferentes niveles de gobierno y compartir acuerdos interjurisdiccionales, no se han materializado y resultan verdaderos obstáculos para el cumplimiento efectivo de la sentencia (Bazán, Rossi y Sigal, 2021). Cada una de estas dificultades tiene efectos negativos en las relocalizaciones, el desarrollo del plan de construcción de viviendas y el acceso a la infraestructura de servicios.

Al realizar un balance a 10 años del Caso *Mendoza*, Bazán, Rossi y Sigal (2021) afirman que ACUMAR: “adopta una serie de decisiones sobre la cuenca, pero no participa realmente de las decisiones estructurales del área metropolitana. Frente al mercado inmobiliario, las empresas contaminantes y las decisiones de los distintos niveles de gobierno, la autoridad de la cuenca carece de un poder real”. Este nudo problemático, se vincula con la incapacidad de la ACUMAR de asumir ese rol, con autoridad y mandato legal para intervenir en todos los asuntos relacionados directa o indirectamente al saneamiento, la recomposición ambiental y la mejora en las condiciones de vida de la población de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Finalmente, cabe destacar que durante mucho tiempo se creyó que estas dificultades se debían a las diferencias políticas de cada uno de los niveles de gobierno que conforman la ACUMAR. Sin embargo, a partir del año 2016, los Gobiernos de la Nación, la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires fueron gobernados por

representantes de la Alianza Cambiemos y los problemas observados no sólo persistieron sino que en muchos casos se agravaron. Por lo cual, los conflictos y diferencias entre jurisdicciones pasaron a un segundo plano³⁹.

3.5. La participación social

En cuanto a la garantía del derecho a la participación social durante la implementación de políticas de integración socio-urbana, en Lanús y Lomas de Zamora, rigen las órdenes dictadas por la Corte Suprema y el Juzgado Delegado de Morón. Ambos tribunales se refirieron especialmente al deber de asegurar la participación social en los procesos de urbanización y relocalización. Así fue expresado por la Corte en su resolución del 19 de diciembre de 2012 y por el Juzgado Delgado en su resolución del 4 de abril de 2017, sobre la participación social en el Barrio Popular Unamuno, en Lomas de Zamora. Sin embargo, dichos municipios eran reticentes para organizar y convocar a estos espacios de participación y, en los hechos, era la Defensoría General de Nación —con apoyo de ACUMAR en algunas oportunidades— la que presionaba para que se cumpla este mandato judicial y se formalicen las llamadas “Mesas de Trabajo” (DGN, 2014, 2015, 2016 y 2017).

Al entrevistar a un referente del Barrio Unamuno, cuando se le consultó sobre el funcionamiento de estas Mesas de Trabajo, afirmó:

Al funcionario le jode la participación del vecino, porque el vecino tiene, por un lado, poco conocimiento y pocos modales y por ahí te dice en la cara lo que no te gusta escuchar. Nosotros hacíamos la mesa de gestión acá en Fiorito y la sacaron y se la llevaron al Municipio de Lomas ¿Por qué? Cuando era acá en el barrio, la gente venía y a veces los funcionarios que tenían que estar no estaban, porque tenían distintas cosas, sus compromisos y no acudían a la mesa, entonces la gente protestaba ‘¿Por qué no vino el de Obras Públicas?’ Y tampoco te mandaban a nadie y nadie te podía responder porqué tal obra no se hizo y tal otra no se cumplió, y la gente se calienta con eso, porque si vos tenes una sola reunión en todo el mes y no venís, me estás tomando el pelo, porque después venís a otra reunión donde hacemos otra interpelación y no se resuelve nada (...) La participación popular a muchos les jode. Les jode porque interpela, por qué exige que vos seas eficaz en la gestión, que cumplas con lo que decís, entonces ahí se ven en un brete (Referente barrial Barrio Unamuno, 2020).

³⁹ Como se verá en el próximo capítulo al relatar el conflicto suscitado en el contexto del proceso de urbanización de Villa Jardín, Lanús, los diferentes niveles de gobierno involucrados, tomaron decisiones regresivas y contrarias a los mandatos de la Corte y, ante la inacción de ACUMAR, estas medidas agravaron la afectación del derecho a la vivienda digna y a un ambiente sano de la población de la cuenca.

Los municipios fundamentan su reticencia a generar canales de participación en las frecuentes demoras, suspensiones e incumplimientos en la ejecución de las obras comprometidas en los barrios de la cuenca por parte de otras jurisdicciones, lo cual — según su postura— impide comunicar los pasos a seguir, y así dar respuestas a las demandas barriales. En la práctica, esta conducta municipal se traducía en largos periodos donde no se convocaban mesas o se realizaban sin la concurrencia de funcionarios/as con capacidad de decisión, lo que definía su funcionamiento como extremadamente informal. Por lo tanto, si bien las Mesas de Trabajo Barrial en el marco de la causa sí se realizaban en los municipios bajo estudio, no satisfacían estándares básicos de periodicidad, formalidad y capacidad resolutive (DGN, 2016, 2017 y 2018).

En Lanús, cuando consultamos a un referente barrial de la Red de Villa Jardín del Municipio de Lanús sobre la existencia y efectividad de los mecanismos de participación, expresó lo siguiente:

Están las mesas de trabajo que ellos llaman, los del municipio, que es donde participa ACUMAR, la Defensoría General de Nación y los vecinos. Pero en lo que es el predio de Fabricaciones Militares no tiene una gran participación porque no puede ya definir nada. Lo que está es lo que se va a hacer y lo que se va a entregar, ¿cuándo? no se sabe, en qué momento, ¿con qué intendente? no se sabe. No se puede definir nada, se dilatan las respuestas (...) Por ejemplo, en las mesas en las que participé el Municipio te dice ‘vamos a traer al responsable, a espacio público, a obras’, te lo traen y toman nota. En la última reunión un vecino le dijo ‘vos me prometiste hace un año y medio traer caños para arreglar el desagüe y nunca me lo diste’ y ahí se armó un reclamo. Pero básicamente es eso, dilatar, dilatar y dilatar... (Entrevista referente barrial Villa Jardín, Municipio de Lanús, 2019).

Respecto a la participación social en el proceso judicial por parte de los/as vecinos/as afectados/as, en los Encuentros de villas y asentamientos de la Cuenca — realizados en julio y diciembre de 2017 en la Universidad Nacional de Lanús— se denunció la nula participación de las familias en el expediente judicial. Se manifestó en concreto que: “no se puede entrar ni participar en las audiencias públicas en la Corte Suprema ni en el Juzgado de Ejecución, a diferencia de la participación que tienen las empresas y los municipios”. Asimismo, se expresó que: “los casos donde los vecinos se movilizaron al juzgado no fueron recibidos por el juez sino sólo a veces por funcionarios de menor jerarquía” (UNLa, et al., 2017). Pese a las movilizaciones, reclamos y acciones judiciales presentadas, en el proceso judicial aún se niega el carácter de “parte” a las familias que habitan en los barrios ubicados a la vera de Cuenca Matanza-Riachuelo.

En el conflicto barrial por el acceso al agua potable en Lomas de Zamora, que se analizará en profundidad en el próximo capítulo, los/as vecinos/as del Barrio Unamuno se movilizaron a la sede del tribunal de ejecución del caso, solicitaron formalmente participar de las audiencias y ser escuchados/as de forma directa por el juez. Sin embargo, pese a sus intentos infructuosos, en ningún caso obtuvieron respuestas favorables. El tribunal sólo admitió la participación social mediada a través de actores institucionales como la DGN

Así sucedió también en Lanús, cuando el municipio impulsó el proyecto de construcción del Puente Lacarra-Osorio, en tierras destinadas originalmente a la construcción de viviendas para la población del Barrio Villa Jardín, sin consultar, brindar información y asegurar la participación de la comunidad afectada por esta decisión. Uno de los argumentos del Juzgado Delegado para desestimar la suspensión de la obra solicitada por las organizaciones barriales fue que se habían realizado procedimientos administrativos que no fueron impugnados oportunamente. Sin embargo, pese a que se había solicitado formalmente la apertura de procesos participativos sin obtener respuestas a nivel local, difícilmente se podría intervenir en estos procedimientos, y mucho menos cuestionar decisiones estatales, cuando no se cuenta con la información necesaria, no se garantiza la participación ni el debido proceso administrativo previo.

Como se puede observar en los testimonios de los referentes barriales y los casos de conflictos socio-urbanos estudiados, las mesas de trabajo realizadas por mandato judicial presentaban serias deficiencias en los barrios de Lanús y Lomas de Zamora. Por su parte, en el ámbito judicial, la población afectada veía vulnerado su derecho al acceso a la justicia con las garantías del debido proceso legal. Tampoco se encontraba asegurada la participación plena y efectiva en el curso de los procedimientos administrativos vinculados con la definición y ejecución de políticas habitacionales y de acceso a servicios básicos.

3.6. El acceso a la justicia

La Corte diseñó una infraestructura institucional para asegurar el cumplimiento de su sentencia, conformada por un juzgado federal de primera instancia, a cargo del proceso de ejecución del Caso *Mendoza*. Se buscó así asegurar la: “inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento” (CSJN, 2008). Según los argumentos del Tribunal, esta decisión se fundó en la: “exigencia

institucional de que las sentencias de la Corte sean lealmente acatadas” y para evitar cualquier tipo de interferencia o intromisión que frustren el cumplimiento de la sentencia por parte de los actores estatales condenados⁴⁰. Esta resolución, clave para la ejecución del fallo, presentó serias dificultades para lograr la debida protección del derecho colectivo al acceso a la justicia para las personas que habitan la Cuenca.

Un problema de origen fue que el juzgado federal designado fue un juzgado criminal y correccional, materia no relacionada con los asuntos objeto de la causa, vinculada a la defensa y protección de derechos sociales y ambientales. La complejidad del caso, la estructuralidad del conflicto, su escala, la cantidad de afectados/as y la multiplicidad de jurisdicciones involucradas, requieren un abordaje jurisdiccional especializado. El desafío que representa un caso de estas características para el funcionamiento tradicional del poder judicial, requería la intervención de profesionales con experiencia y conocimientos específicos en materia de acciones colectivas, derechos sociales y ambientales, formulación e implementación de políticas públicas.

Por otro lado, desde el principio del caso, la Corte demostró una oposición a las demandas de participación social directa en el proceso judicial. En lugar de comprender el derecho a la participación como un factor capaz de contribuir al cumplimiento de la sentencia, consideró que la participación activa de las personas afectadas podría suponer un riesgo de “anarquía” procesal⁴¹. En el año 2016, los/as vecinos/as fueron desalojados de la sede de la Corte mientras se desarrollaba una audiencia de seguimiento del caso, ya que su participación fue planteada como disruptiva del orden. Sin embargo, el reclamo vecinal por su participación ante la Corte persistió. En el año 2018 realizaron una protesta en la antesala donde se desarrollaba

⁴⁰ Considerandos 15 y 20 de la sentencia del 8 de julio del año 2008 del Caso *Mendoza*. La Corte, al designar un juzgado delegado para la ejecución de su sentencia, asegura que está decisión: “está dada porque frente a la naturaleza de las atribuciones reconocidas (...) a la Autoridad de Cuenca –ACUMAR–, deba evitarse por parte de ella, de todos los sujetos alcanzados por el fallo o de cualquier otra autoridad –nacional o local, judicial o administrativa– cualquier tipo de interferencias o intromisiones que frustren la jurisdicción constitucional ejercida” al dictar esta sentencia (Considerando N° 20).

⁴¹ De hecho, la palabra “anarquía” es expresamente utilizada por la Corte en 2006, cuando sostiene que, si bien se pueden elastizar las formas rituales, esto no configura fundamento apto para permitir la introducción de peticiones y planteos que se apartan de reglas procedimentales esenciales. De admitirse planteos de esta naturaleza, según el tribunal, terminaría por convertir este proceso judicial en una actuación anárquica “... en la cual resultaría frustrada la jurisdicción del [T]ribunal y la satisfacción de los derechos e intereses cuya tutela se procura” (Considerando N°4 del pronunciamiento de la CSJN, del 24 de agosto de 2006).

nuevamente una audiencia sobre el caso, exigiendo ser escuchados (Bazán, Rossi y Sigal, 2021 y Barrera, 2021).

A su vez, no se brindaron precisiones sobre cuáles serían las instituciones de protección de derechos encargadas de representar legalmente a las familias durante la ejecución de la sentencia. Sólo se creó un Cuerpo Colegiado con la misión difusa de “asegurar la participación ciudadana” (CSJN, 2008). La defensa de los derechos de la población afectada, distribuida en distintos barrios populares de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires, requiere una interpretación amplia que admita la participación de todas las instituciones capaces de asumir el asesoramiento legal, la difusión de la sentencia, la representación jurídica, así como la interposición de acciones administrativas y judiciales ante las afectaciones de derechos producidas durante la ejecución del caso (DGN, 2014, 2015 y 2016).

En tanto la Defensoría del Pueblo de la Nación tiene como misión constitucional principal la defensa y promoción de derechos humanos ante actos u omisiones de la Administración Pública (artículo 86 de la Constitución Nacional), al ser designado además por la Corte como el organismo coordinador del Cuerpo Colegiado, podía considerarse que tendría un rol protagónico en la representación legal de las familias de la Cuenca. Sin embargo, debido a su situación de acefalía que registra ya más de una década, ello no fue así. Con serias dificultades en materia de reconocimiento de su legitimación para intervenir en el caso por parte de la Corte, quienes asumieron ese rol central fueron el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires y la Defensoría General de la Nación⁴².

En este sentido, la falta de definición clara del rol del Cuerpo Colegiado por parte de la Corte, obligó a diferenciar su misión, asociada al monitoreo de la ejecución de la sentencia, respecto de las competencias que tienen las instituciones defensoras de los derechos de la población afectada. Cuando se producen vulneraciones concretas a derechos, se debe asegurar el acceso a la justicia por medio de la asistencia legal especializada que ofrecen las defensorías públicas de cada jurisdicción. Instituciones que tienen una relación de inmediatez con las comunidades, pueden promover los

⁴² El Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad, que interviene el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, y, el Equipo Riachuelo de la Defensoría General de Nación, que interviene en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, en la medida que la Cuenca Matanza-Riachuelo atraviesa estas jurisdicciones que forman parte del Caso *Mendoza*.

derechos de los grupos afectados y garantizar servicios jurídicos gratuitos para poblaciones vulnerabilizadas.

El trabajo de las defensorías públicas, en particular de la Defensoría General de la Nación y el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires, es indispensable para garantizar el debido proceso, el acceso a la justicia y la protección del derecho al hábitat. Estas instituciones demandaron la representación procesal, como paso fundamental para hacer escuchar la voz de los/as afectados/as en la ejecución del caso, en especial ante el Juzgado Delegado. Su intervención fue fundamental para apoyar las demandas de participación social en el caso. Al mismo tiempo, su contacto directo con la población de los barrios de la Cuenca permitió producir información valiosa para sustentar la demanda de derechos sociales y ambientales desde la perspectiva de las personas afectadas (DGN, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018; MPD, 2014 y 2021).

Las defensorías públicas contribuyeron así también al proceso de monitoreo del cumplimiento de las mandas de la Corte; especialmente respecto de la política de construcción de viviendas, el desarrollo de obras para garantizar el acceso a servicios y, en general, del resto de decisiones sobre los procesos de relocalización de las familias y de reurbanización de los barrios. Para ello canalizaron de forma administrativa o judicial las demandas heterogéneas que se producen en los diversos territorios que conforman la cuenca, acompañando a las comunidades afectadas en sus reclamos.

No obstante, la realidad es que la complejidad del caso, su alcance territorial y la multiplicidad de demandas colectivas que suscita su ejecución, significan un desafío para la capacidad real de incidencia de la propia DGN en la Provincia. Para dar una respuesta adecuada, que asegure el ejercicio efectivo del derecho al acceso a la justicia, sería fundamental que la Corte revierta su postura restrictiva, aclare y amplíe la legitimación procesal para asegurar la intervención de las defensorías públicas de todas las jurisdicciones involucradas (Bazán, Rossi y Sigal, 2021). Asimismo, sería importante que las autoridades a cargo de los organismos de protección de derechos los doten de los recursos necesarios para atender estas demandas en los territorios de la Cuenca.

Finalmente, la Corte no fijó reglas procesales para recurrir las resoluciones del Juzgado Delegado. El único recurso disponible para revisar sus decisiones es el recurso extraordinario federal ante la Corte, caracterizado por su admisibilidad excepcional, la

obligación de cumplir requisitos formales exigentes y la discrecionalidad para decidir sobre su tratamiento y la inexistencia de plazos para su resolución⁴³. Es importante considerar que los asuntos que se discuten en esta causa involucran la afectación de derechos esenciales de personas y grupos en condiciones de extrema vulnerabilidad. Por lo cual, se debería contar con herramientas recursivas que den respuestas urgentes y reviertan estas graves afectaciones de derechos. El recurso extraordinario no ofrece garantías mínimas para canalizar adecuadamente estas demandas (Bazán, Rossi y Sigal., 2021).

Este capítulo desarrolló el origen del Caso *Mendoza* en 2004, su sentencia del año 2008 y el inicio de su proceso de ejecución con particular foco en barrios de la Provincia de Buenos Aires. Este análisis nos permitió comprender el proceso de demanda, defensa y exigibilidad colectiva de los derechos a la vivienda, al acceso a servicios esenciales y, en términos generales, el acceso a un hábitat digno, vinculado al reclamo por un ambiente sano. Se describió el marco institucional y las políticas que se formularon para la reurbanización de las villas y asentamientos ubicadas en los márgenes de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Por lo cual, el eje del análisis estuvo puesto en el reconocimiento de los derechos de la población de barrios populares que significó el fallo bajo estudio, el rol del poder judicial y los organismos estatales responsables de controlar, supervisar y ejecutar las políticas formuladas para hacer efectivo el derecho a un hábitat digno.

A modo de conclusión, se puede afirmar que, a 10 años de la sentencia del Caso *Mendoza*, dictada por la Corte en el año 2008, su grado de ejecución resulta muy bajo a fines de 2018. Las responsabilidades y compromisos estatales en materia urbano-habitacional, en cabeza de ACUMAR, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y los municipios, se encontraban incumplidas. Las políticas de construcción de viviendas, desarrollo de infraestructura de servicios y relocalización, acordadas entre las diferentes jurisdicciones involucradas, estaban en su etapa inicial de implementación en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora entre 2012-2018. A su vez, la inacción de las autoridades públicas se traducía en el agravamiento de las

⁴³ El sistema recursivo se restringe al recurso contemplado en el artículo 14 de la Ley N° 48 como el único admisible contra las resoluciones dictadas por el Juzgado Federal Delegado a cargo del control de la ejecución de la sentencia, conforme la decisión de la propia Corte Suprema Nacional en “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”, resuelto el 8 de julio del 2008.

condiciones de segregación socio-urbanas preexistentes, ya que el paso del tiempo empeoraba las condiciones de vida de la población de estos barrios populares ubicados en los márgenes de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

En el próximo capítulo, se analizarán demandas barriales concretas donde se exigió la protección del derecho a un hábitat digno. Para ello, se estudiará el reclamo de la población de Barrio Unamuno por su derecho al acceso al agua potable en Lomas de Zamora, y la defensa del derecho a la vivienda en el Barrio Villa Jardín, Lanús. El análisis de estas experiencias, que evidencian diferentes estrategias de movilización social y respuestas estatales, permitirá estudiar desde la visión de la población de los barrios populares las variables de la participación social, el acceso a la información y la exigibilidad política y judicial de derechos; todas ellas dimensiones constitutivas del acceso justo a un hábitat digno.

CAPÍTULO 4. LAS DEMANDAS BARRIALES POR EL ACCESO A UN HÁBITAT DIGNO

Este capítulo se dedicará a indagar los derechos y políticas estudiadas, pero desde la perspectiva de la población afectada. Se analizarán como caso de estudio dos experiencias de luchas barriales iniciadas ante la omisión o la acción de diferentes agencias estatales, obligadas a intervenir en su carácter de garantes del derecho a un hábitat digno. Asimismo, se estudiarán las reacciones y posicionamientos estatales, tanto de las agencias del poder ejecutivo como judicial, frente a la movilización social.

Por un lado, la primera sección de este capítulo, se dedicará a la demanda de la población de Barrio Unamuno por su derecho al acceso al agua potable en Lomas de Zamora. Por otro lado, en la segunda sección, se indagará sobre la defensa del proceso inconcluso de construcción de viviendas en Villa Jardín, ante medidas regresivas adoptadas por el Municipio de Lanús⁴⁴. Ambos barrios populares se ubican en los márgenes del Riachuelo, se encontraban en procesos de reurbanización en marcha para fines de 2018 y forman parte de la Causa *Mendoza*. Al mismo tiempo, son territorios comprendidos por la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

Quienes integran estas comunidades se organizaron, generaron alianzas y pusieron en marcha acciones sociales, políticas y legales para revertir la vulneración de sus derechos a la participación social, a la vivienda adecuada y al acceso a servicios esenciales. Por esta razón, el estudio de estos conflictos socio-territoriales, desde la perspectiva de la población de barrios populares, permitirá analizar los obstáculos y potencialidades de diversas estrategias dirigidas a demandar la protección de derechos sociales, reconocidos en la Ley N°14.449 y por la sentencia del Caso *Mendoza*.

⁴⁴Las dos experiencias barriales analizadas ingresaron al ámbito judicial y tramitaron en el Expediente N° 52000001/2013 ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Secretaría Ambiental Civil, y en los Cuadernos de Prueba N° 8 – ACTOR: URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS (VILLA JARDÍN – MUNICIPIO DE LANÚS) s/CUADERNO” y N° 15 - ACTOR: ACUMAR S/ VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS DEMANDADO: MUNICIPIO DE LOMAS DE ZAMORA s/CUADERNO. Estos expedientes fueron creados para ejecutar lo decidido en el caso madre “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ya mencionado, en estos barrios de Lanús y Lomas de Zamora. Para el desarrollo del análisis de estas experiencias barriales se utilizaron los documentos de estos expedientes, además del cruce con otras fuentes documentales y las entrevistas realizadas a referentes barriales.

4. 1. El derecho al agua potable en el Barrio Unamuno, Lomas de Zamora

El Barrio Popular “Unamuno” se sitúa en el Partido de Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires, en el extremo noreste del distrito, delimitado por el arroyo Unamuno, el Camino de la Ribera, la calle Hornos y la calle Chivilcoy. El conjunto de ocupaciones de tierra que integran el Barrio fue una extensión del Barrio Nueva Fiorito. Los/as familiares y nuevas generaciones de este primer Barrio fueron quienes realizaron las ocupaciones de terrenos ociosos, inundables y convertidos para entonces en un basural a cielo abierto. Así se conformaron los 9 asentamientos de Unamuno: “Libre Amanecer”, “Soledad”, “La Lonja”, “1 de Octubre”, “Diego Armando Maradona”, “3 de Enero”, “17 de Marzo”, “2 de Mayo” y “Libertad”, con una población aproximada de 6.000 familias (Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos, 2019).



Barrios Populares de Unamuno. Fuente: Elaboración propia, 2021.

Sumados, estos barrios alcanzan las 45.87 hectáreas. Aquellos con mayor superficie son el Barrio 1° de Octubre, con 9.98 hectáreas, el Diego Armando Maradona, con 8.15 hectáreas y el 3 de Enero, con 7.63 hectáreas; mientras que el barrio que concentra más habitantes es el Barrio Soledad, con 1.800 familias en apenas 3.27 hectáreas; por lo cual es el más densamente poblado de Unamuno (Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos, 2019).

En Unamuno conviven organizaciones sociales, políticas e instituciones barriales. El Movimiento de Trabajadores Excluidos nuclea a la población cartonera que es numerosa en estos barrios y tiene una fuerte presencia territorial. A su vez, la Central de Trabajadores de la Argentina también tiene presencia en este conjunto de barrios. Asimismo, el Movimiento Evita cuenta con referentes y organizaciones que intervienen en estos barrios. Por otra parte, de la primera etapa organizativa barrial de Nueva Fiorito, aún persisten y tienen incidencia comunitaria, la Sociedad de Fomento, la Capilla Nuestra Señora de Caacupé, Clubes Sociales, Deportivos y Culturales, que fueron los espacios donde se organizaron las familias durante la década de los 60' y 70' (Entrevista referente barrial del Barrio Popular Unamuno, 2020).

Los asentamientos que integran Unamuno tienen distinta antigüedad, sus experiencias y grado de organización difieren, aunque en su mayoría, tras las tomas que dieron origen a sus barrios entre los años 1990 y 2008, se movilizaron por un mismo objetivo; el reclamo colectivo por el acceso a servicios esenciales, por la mejora de su hábitat y la regularización dominial. La experiencia del PROMEBA en Unamuno, a pesar de que presentó serios problemas en su ejecución en 2013, fue uno de los antecedentes importantes donde las comunidades barriales se organizaron para participar en la implementación de políticas de integración socio-urbana.



Foto del mural en memoria de Soledad, vecina que da nombre a uno de los asentamientos del Barrio Unamuno, tomada en julio de 2015 durante un relevamiento realizado por la Universidad Nacional de Avellaneda. Soledad fue víctima de la represión estatal y los tiroteos policiales producidos para evitar la toma de tierras que dio origen al barrio. Tenía 16 años y estaba embarazada de 6 meses, conforme a los testimonios vecinales que pudo relevar la UNDAV. Fuente: UNDAV, 2015⁴⁵.

⁴⁵ El relevamiento completo del Barrio Unamuno realizado en el marco del Programa de Estudios del Conurbano de la UNDAV, donde se desarrolló un “Atlas del Conurbano”, se encuentra disponible en el siguiente link: <http://www.atlasconurbano.info/pagina.php?id=154> (Consultado el día 04/09/2022).

En materia de infraestructura, en los Barrios Populares Soledad, 2 de Mayo, 1° de Octubre, Diego Armando Maradona, 3 de Enero y Libertad, el Estado Nacional implementó el PROMEBA en el año 2013, que tuvo por objeto el desarrollo de la red de agua, completamiento de alumbrado, red de cloacas, desagües pluviales, el nexo de gas y la construcción de una planta de tratamiento de líquidos cloacales. Sin embargo, los/as vecinos/as denunciaron serias deficiencias en estas obras, que en la mayoría de los casos no habían sido finalizadas y se encontraban en estado de deterioro.⁴⁶

La suma de estos déficits no debe considerarse de forma aislada: se retroalimentan. Ante la ausencia de infraestructura cloacal y pluvial, las inundaciones se combinan con los efluentes cloacales. A su vez, estas condiciones sanitarias y urbanas, aumentan el riesgo eléctrico, que resulta crítico debido a las conexiones precarias instaladas por los/as vecinos/as. Además de la contaminación ambiental que supone la cercanía al Río Matanza, la falta de agua potable segura era otro factor de insalubridad. Las familias no contaban con agua para asegurar la higiene propia y de sus alimentos. En especial, los barrios Soledad, 17 de Marzo, Libre Amanecer y parte de La Lonja, no tenían acceso al servicio de agua potable y al servicio cloacal (Equipo Riachuelo DGN, 2014).



⁴⁶ Conforme fue relevado en el informe del Equipo Riachuelo de la DGN presentado a fines del año 2014 ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas y Asentamientos Precarios (Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora)”.

Foto de viviendas del Asentamiento 17 de Marzo, Barrio Unamuno, tomada en julio de 2015 durante el relevamiento realizado por la Universidad Nacional de Avellaneda ya mencionado. Fuente: UNDAV, 2015.

En cuanto a la situación dominial, 6 de los 9 barrios contaban con procesos de regularización incompletos, 5 de los cuales se iniciaron por medio del Programa Arraigo (Barrios Libertad, Villa 3 de Enero, Diego Armando Maradona, 1° de Octubre, 2 de Mayo) y el restante a través de la ley de expropiación N° 14.660 del 30 de octubre de 2019 (Barrio Libre Amanecer). En su mayoría se encuentran en tierras estatales, aunque en algunos barrios ciertos sectores son propiedad de particulares (Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos, 2019). Para fines del año 2018, los/as vecinos/as y organizaciones del Barrio 1° de Octubre, ubicado en tierras del Estado Nacional, entablaron negociaciones con la Agencia de Administración de Bienes del Estado, dirigidas a relevar las viviendas, cotizarlas y, luego, escriturarlas (Conforme entrevista a referente barrial del Barrio Popular Unamuno, 2020).

Por su ubicación geográfica al margen del Río Matanza, Barrio Unamuno se encuentra entre los barrios populares comprendidos por la sentencia y el proceso de ejecución del Caso *Mendoza*. Para la comunidad, organizaciones y referentes/as de cada uno de los 9 barrios populares que conforman Unamuno, la judicialización significó un nuevo escenario en el cual desarrollar la demanda por sus derechos, iniciada en los años 90'. Ante la demora en la ejecución de obras de infraestructura de servicios, la movilización de diferentes actores barriales, la participación sostenida y la articulación de acciones de denuncia, diálogo y judicialización, contribuyeron a la apropiación del Caso *Mendoza* a nivel barrial. En especial, como se verá a continuación, el involucramiento en la causa judicial fue útil para exigir medidas estatales urgentes para asegurar el agua potable de forma provisoria y darle seguimiento a la ejecución de las obras para la prestación regular de este servicio.

4.1.1. La ejecución de la causa *Mendoza* en el Barrio Popular Unamuno

En este barrio de Lomas de Zamora, al igual que como lo veremos en Villa Jardín, Lanús, la sentencia del Caso *Mendoza* significó un paso más en un largo proceso de reclamo por un hábitat digno, con lentos avances, suspensiones y retrocesos. Dictada la sentencia en 2008 que obligó a la Provincia de Buenos Aires, y en especial a ACUMAR, a mejorar las condiciones de vida de la población ubicada en los márgenes de la cuenca, se incluyó al Barrio Unamuno entre aquellos barrios a

reurbanizar. El Convenio Marco de 2010, suscripto por el Municipio de Lomas de Zamora, previó la construcción de 505 viviendas y 812 mejoramientos habitacionales en viviendas ya existentes, así como el desarrollo de infraestructura de servicios, apertura de calles internas y regularización dominial de los terrenos (ACUMAR, 2010a).

Uno de los referentes barriales de Unamuno se refería a los compromisos estatales en estos términos:

En nuestro barrio, en el Campo Unamuno (...) se proyectó dos veces un convenio de 505 viviendas, pero no lo tenemos, y todavía estamos discutiendo si están o no las tierras. Los organismos no se sientan. Tenemos una mesa de gestión que fue producto de la lucha de los vecinos, que se la tuvimos que imponer al municipio (...) Hace dos años que venimos con esto. Mucho tuvo que ver un trabajo de la Defensoría [Defensoría General de la Nación], lo que nos permitió comenzar a conocer la información y poder sentar los sectores. Hasta hoy, no podemos sentar a todos los sectores y todavía no tenemos todas las respuestas (Referente barrial del Barrio Popular Unamuno, audiencia pública ante ACUMAR, 2016b).

La sentencia judicial y la firma del Convenio Marco de 2010 fueron pasos formales fundamentales. Sin embargo, para lograr resultados efectivos en los barrios se requería el despliegue de acuerdos políticos entre diferentes niveles de gobierno, la formulación de políticas y la generación de condiciones indispensables para su ejecución, como la elaboración de un diagnóstico inicial de cada barrio, la producción de información y la utilización de aquellos datos disponibles, así como la implementación de mecanismos de participación social informada. Factores imprescindibles para la implementación de las políticas creadas para garantizar el derecho a un hábitat digno.

Cuando la DGN tomó contacto con la población del Barrio Unamuno en el año 2014, constató el desconocimiento de la Causa *Mendoza* y los compromisos estatales de reurbanización vigentes como consecuencia de la ejecución de este caso (DGN, 2014). Esta falta de acceso a información esencial sobre el proceso judicial agravaba la desigualdad de la población de estos barrios, debido a que se desconocían las responsabilidades de las autoridades estatales, sus incumplimientos y los canales institucionales de reclamo para intentar revertir la violación de sus derechos. La ausencia de políticas de promoción y difusión del caso, condicionaba la capacidad de la población de controlar, incidir y demandar respuestas estatales.



Foto calle interna del Asentamiento Soledad, Barrio Unamuno, tomada en julio de 2015 durante el relevamiento realizado por la Universidad Nacional de Avellaneda ya mencionado. Fuente: UNDAV, 2015.

Ante la demanda de los/as vecinos/as sobre los déficits en acceso a servicios esenciales, durante 2014, el Equipo Riachuelo de la DGN realizó un relevamiento en los barrios de Unamuno, entrevistó a sus referentes/as y elaboró un informe que documentó las graves afectaciones de derechos socio-ambientales que enfrentan sus habitantes. El informe señaló la gravedad de la falta de acceso a servicios de agua potable, cloacas y desagüe pluvial, y las recurrentes inundaciones. Se constató: “...la deserción estatal en el cumplimiento de obligaciones de índole constitucional y legal hacia los habitantes de ‘Campo Unamuno’ como denominador del relevamiento de cada uno de los nueve barrios que lo conforman” (Equipo Riachuelo DGN, 2014).

De acuerdo a la DGN: “Las infraestructuras sanitarias (...) cada uno de los servicios esenciales resultan, en el mejor de los casos, insuficientes, en otros inexistentes por completo, debiendo anotar la irregular ejecución del PROMEBA” y agregaba que: “La red cloacal es insuficiente, dado que en algunos barrios no se han efectuado las conexiones hacia dentro de los hogares (por lo cual no se puede hacer uso de ese servicio) en varios tramos hay taponamientos y anegamientos en superficie derivando de ello la formación de lagunas de aguas servidas fuente de todo tipo de infecciones a la vez de inundar el “Campo Unamuno” de un tufó nauseabundo con el que conviven cada una de las 24 horas de los 365 días del año las familias que lo integran” (Equipo Riachuelo DGN, 2014).

El mismo informe constató que el: “...tendido de agua corriente no fue completado y cuatro barrios (‘Soledad’, ‘Libre Amanecer’, ‘17 de Marzo’ y una parte de ‘La Lonja’) no cuentan con provisión de agua potable por red segura, recurriendo a conexiones precarias, insuficientes o resignándose a la utilización de tanques plásticos de 200 litros ubicados en los frentes de las viviendas, rellenos semanalmente mediante un camión cisterna. El agua, por ende, resulta ser de dudosa potabilidad por lo cual los vecinos (todos sin excepción pertenecientes a los sectores menos favorecidos) deben adquirir agua mineralizada para el consumo humano”.

Tras presentar este informe en la causa judicial junto con la DGN, el 18 de febrero de 2015, más de 50 vecinos/as de Unamuno se movilaron a la sede del Juzgado Federal en Morón, encargado de la ejecución del Caso *Mendoza*, y cortaron la calle con el objetivo de plantear sus demandas por el acceso a servicios esenciales. Asimismo, exigieron que se admitiera su participación en la audiencia judicial que se realizaba ese mismo día, citada para tratar su denuncia. Finalmente, aunque no se autorizó su participación en la audiencia; la movilización significó una forma de presión social para que el Juzgado ordene la realización posterior de una visita judicial al barrio⁴⁷.

Tras esta intervención, las estrategias de movilización social más tradicionales, como la protesta y el corte de calles, comenzaron a interactuar con acciones de documentación y denuncia judicial de violación de derechos, propias del activismo socio-legal. Estas articulaciones entre actores sociales y judiciales fueron decisivas para impulsar el reclamo por el acceso al agua potable de los barrios más afectados de Unamuno⁴⁸. En especial, la alianza entre la población de los barrios y el Equipo

⁴⁷Acta judicial del 18/02/2015 del Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora. Mientras en el Juzgado estaban reunidos en audiencia representantes de la DGN y del Municipio de Lomas de Zamora, para darle una respuesta a las demandas por acceso a servicios planteadas en la Mesa de Trabajo Barrial, afuera: “...con pancartas y cortando la calle, realizaron una protesta por las deficiencias en dicho barrio. La secretaria de esta dependencia [el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N°2], Dra. Bárbara Moramarco Terrarossa, dialogó con los vecinos y se ofreció a informarles el resultado de la audiencia en persona una vez culminada la misma. De esta manera, la mayor parte del grupo procedió a retirarse y a abandonar la protesta”. (Acta audiencia judicial del día 18/02/2015 del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas Y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora”).

⁴⁸ Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas Y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora”.

Riachuelo de la Defensoría Pública Nacional sentó bases para visibilizar la problemática de la precariedad de los servicios, y, más tarde, darle “ingreso formal” en el proceso de ejecución del Caso *Mendoza*. Cabe destacar que, como se verá a continuación, la elaboración del informe de la DGN sobre los déficits en el acceso a servicios en el Barrio Unamuno, fundamentó otras demandas judiciales posteriores y contribuyó a la definición de estrategias de reclamo por el acceso a un hábitat digno (DGN, 2014).

4.1.2. La demanda por el acceso al agua potable

En este contexto, en abril de 2015, los/as vecinos/as organizaron la Mesa de Trabajo Barrial de Unamuno, creada como una herramienta de participación social y acción colectiva que sostuvo los reclamos por el acceso a un hábitat digno. Su funcionamiento consistía en la organización de reuniones mensuales en las cuales participaban los/as vecinos/as de cada uno de los asentamientos de Unamuno y se discutían las acciones necesarias para avanzar en la reurbanización. En función de los asuntos tratados, se convocaban a representantes de distintas áreas del municipio de Lomas de Zamora, ACUMAR, AySA y EDESUR. Durante el período estudiado, esta Mesa funcionó como un mecanismo de seguimiento y control de los compromisos, acuerdos y responsabilidades estatales, así como un espacio para difundir información sobre las medidas y políticas para el acceso a servicios en el barrio⁴⁹.

Es importante tener presente que, al momento de la tramitación de este reclamo, el Municipio de Lomas de Zamora se encontraba bajo la intendencia primero de Santiago Carasatorre (2013-2014) y luego de Martín Insaurrealde (2014-2021), ambos del mismo espacio político, el Partido Justicialista-Frente para la Victoria. Por su parte, ACUMAR afrontó sucesivos recambios de su máxima autoridad, tanto en la Presidencia de Cristina Kirchner como en la de Mauricio Macri. Así, bajo la presidencia del Frente para la Victoria, se realizaron tres recambios de autoridades entre 2013 y 2015. En la presidencia de la Alianza Cambiemos, entre febrero de 2016 y diciembre de 2019, se realizaron cuatro recambios de autoridad⁵⁰. En este contexto

⁴⁹ Conforme entrevista a referente barrial del Barrio Unamuno, 2021, y Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora.

⁵⁰ ACUMAR estuvo a cargo de Juan José Mussi, entre el 29 de diciembre de 2010 y el 4 de diciembre de 2013; Jorge Fabián Calzoni, entre el 4 de diciembre de 2013 y el 19 de agosto de 2015; y Gerardo

político e institucional se desarrolló la demanda por el acceso al agua potable en el Barrio Unamuno entre los años 2014 y 2018.

En las primeras Mesas de Trabajo la problemática del acceso al agua potable surgió, como era de esperarse, como el conflicto más urgente que merecía una pronta solución. Por esta razón, se convocó a la Mesa a los representantes de ACUMAR y AySA, responsables de desarrollar las obras de infraestructura para asegurar este servicio. Como primer paso fue fundamental acceder a la información sobre las características de los planes de obra proyectados para construir la red de agua potable en Unamuno⁵¹. De acuerdo a lo informado por AySA en el expediente, la solución integral y definitiva se encontraba contemplada por el Plan Director de AySA⁵².

Sin embargo, estas obras estaban aún en proceso licitatorio y se preveía su concreción en 5 años. En paralelo se planeaba desarrollar una obra de refuerzo, para lo cual restaba seleccionar al contratista, concretar un relevamiento técnico, proyectar y ejecutar redes de agua secundarias en estos barrios. Por lo cual se estimaba que la solución de mediano plazo, insumiría al menos dos años, durante los cuales se mantendría la situación de vulnerabilidad denunciada por los/as vecinos/as. El problema que se identificó entonces fue qué hacer en el mientras tanto, es decir, cómo se aseguraba el acceso al agua potable de forma provisoria y en el lapso en el que las redes y las conexiones domiciliarias eran ejecutadas⁵³.

López Arrojo, entre el 19 de agosto y el 10 de diciembre de 2015, todos representantes del Partido Justicialista, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Entre 2016 y 2018, ya durante la presidencia de Mauricio Macri, también se sucedieron las autoridades del Organismo, con 4 presidentes: Julio Torti, del Frente Renovador, entre el 10 de febrero de 2016 y el 12 de enero de 2017; Gladys González, de Propuesta Republicana, entre el 12 de enero y el 18 de julio de 2017; Dorina Soledad Bonetti, de Propuesta Republicana, entre el 18 de julio de 2017 y el 12 de diciembre de 2018; y Lucas Figueras, también de Propuesta Republicana, entre el 12 de diciembre de 2018 y el 31 de diciembre de 2019.

⁵¹ Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora”.

⁵² De acuerdo a la información oficial publicada del Ministerio Nacional de Obras Públicas: “AySA elabora el Plan Director de Expansión y Mejoras con el fin de contar con una guía técnica que permita planificar las obras necesarias para el abastecimiento de agua potable y la recolección de líquidos cloacales, para la Ciudad de Buenos Aires y los partidos del Conurbano. Los objetivos específicos del Plan son los de definir un programa de obras, inversiones e incorporación de habitantes a estos servicios, asegurar la producción y transporte de agua y la disposición y transporte de los efluentes; la calidad del servicio sustentable (...); mejorar las condiciones ambientales en general; y priorizar con las autoridades municipales y nacionales la ejecución de las expansiones mediante la firma de Convenios aplicados a cada Municipio”. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/apla/plan-de-expansion-y-mejoras> (Consultado el día 04/09/2022).

⁵³ Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas Y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora”.

La propuesta de solución provisoria fue realizada por los/as vecinos/as, consensuada con ACUMAR y la empresa AySA, en la Mesa de Trabajo Barrial. Uno de los referentes barriales relata la experiencia en estos términos:

Mientras tanto nosotros lo que hicimos con ACUMAR, en algunos barrios que no tenían agua, logramos que compraran tanques de plástico, para ponerlos en cada barrio, donde no hubiera agua potable, como una especie de paliativo, hasta tanto se conectara la obra. Eso se instaló en el barrio Soledad, en el Libre Amanecer, en el 8 de diciembre y en casi todos los barrios. Donde hacía falta agua potable logramos que el ACUMAR comprara los tanques. Había venido un ingeniero de la parte hidráulica de ACUMAR y con él consensuamos eso, que como medida intermedia lo que podíamos hacer era eso, poner tanques en el barrio. Entonces el compromiso era que tanto AySA o el Municipio tenían la responsabilidad de llenarlo cuando el vecino los llamara. Con muchas dificultades, porque no siempre venían, pero nos pareció que era un paliativo bastante importante, y por otro lado lograr el compromiso de los actores en el territorio. Porque vos tenías ahí un tanque que decía “ACUMAR” y tenía que resolver el problema del agua potable (Entrevista referente barrial del Barrio Popular Unamuno, 2020).

Esta propuesta se discutió y consensuó en la Mesa de Trabajo, donde los actores responsables se comprometieron a llevarla adelante con participación vecinal. No obstante, luego de estos progresos para lograr una solución provisoria, ante las demoras y el incumplimiento de los compromisos asumidos por ACUMAR y el Municipio, los/as vecinos/as solicitaron al Juzgado Delegado que otorgue poder vinculante a lo acordado en la Mesa y, en consecuencia, ordene su cumplimiento. Como respuesta a esta presentación, el Juzgado ordenó una recorrida por los asentamientos involucrados, que además de personal judicial fue realizada con representantes de ACUMAR, AySA y la municipalidad de Lomas de Zamora⁵⁴.

Durante los meses de marzo y abril de 2015, personal del Juzgado, del municipio, de AySA y ACUMAR, junto a los/as vecinos/as de Unamuno, recorrieron el barrio y constataron de forma directa las denuncias sobre los déficits y falencias en materia de infraestructura de servicios, realizadas por las familias y documentada por la DGN, entre ellos los graves déficits en el acceso a agua potable. Se relevó el estado de las cañerías de los barrios más afectados, Soledad, Libre Amanecer y 17 de Marzo. Asimismo, se discutió sobre la propuesta barrial provisoria para asegurar el acceso al agua que había sido acordada previamente⁵⁵.

⁵⁴ Resolución del 16 de marzo de 2015 del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora.

⁵⁵ Actas judiciales de las recorridas barriales realizadas los días 20/03/2015 y 28/04/2015 del Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas Y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora”.

El proceso de articulación, entre el funcionamiento de la Mesa de Trabajo Barrial y las presentaciones judiciales, es descripta de este modo por el referente de Unamuno:

Respecto de las mesas de gestión, que es lo que distingue el aspecto organizativo de nuestras mesas, más chicas, más grandes, con más participación, con menos, (...) es que por lo general no tienen ningún elemento de presión. En cambio, en nuestras mesas de gestión sí, porque vos le notificás al juez y él sí tiene poder para interpelar al estado y decirle ‘ustedes tienen un plazo de 30 días para regularizar la situación’. Puede sacar una sentencia. Si nosotros los vecinos nos reunimos, excepto que nos movilizemos, por ejemplo, que vayamos a quemar EDESUR, no tenemos ningún tipo de presión. No nos van a prestar atención (Entrevista referente barrial del Barrio Popular Unamuno, 2020).

De hecho, tras la denuncia vecinal del incumplimiento de los acuerdos de solución realizados en la Mesa, el Juzgado dictó una resolución dirigida a garantizar el derecho humano al acceso al agua potable “dada la situación de vulnerabilidad social grave que pesa sobre los vecinos”. Esta decisión reconoció el trabajo realizado en la Mesa y les otorgó poder vinculante a los acuerdos logrados entre los/as vecinos/as, AySA y ACUMAR en este espacio. La resolución, por un lado, ordenó a ACUMAR que arbitre los medios para obtener e instalar los tanques móviles, según el plan acordado. A su vez, por otro lado, ordenó al Municipio de Lomas de Zamora que, una vez instalados los tanques, suministre el personal necesario para su manejo y se encargue de monitorear la entrega del agua en las cantidades adecuadas. Finalmente, exhortó a la empresa AySA al cumplimiento de su compromiso de proveer agua segura y avanzar en la solución definitiva⁵⁶.

4.1.3. El reclamo barrial, las mesas participativas y las decisiones judiciales

El funcionamiento de las Mesas de Trabajo Barriales, articuladas con las acciones judiciales, no fue lineal y progresivo. Tuvo momentos críticos, con mayor o menor participación vecinal, con la asistencia de diferentes organismos estatales, que permitían desarrollar la agenda de temas, lograr compromisos y darles seguimiento. Pero también tuvo momentos en los cuales, ante la ausencia de funcionarios/as, no se lograba obtener información, tomar decisiones y recibir respuestas. Uno de los obstáculos que surgió durante el reclamo por el agua en el Barrio Unamuno fue la

⁵⁶ Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, resolución del 21/05/2015 en el Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora”.

ausencia, en reiteradas oportunidades, de funcionarios/as municipales y en particular de la Secretaría de Obras Públicas y de la Secretaría de Ambiente⁵⁷. Ante esta situación, para evitar el estancamiento de las Mesas, fue clave la articulación de los/as vecinos/as con la DGN, ya que denunciaron en conjunto los incumplimientos municipales ante el Juzgado Delegado.

Este proceso dinámico, donde se contrapuso la voluntad de los/as vecinos/as y sus referentes/as de mantener este espacio participativo y, por otro lado, la actitud reticente del Municipio, llevó al dictado de la sentencia del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2 del día 18/09/2017. La resolución judicial fijó una serie de parámetros de funcionamiento de esta instancia participativa en el marco de la ejecución de la Causa *Mendoza*. La Mesa fue reconocida como un mecanismo para hacer efectivo el derecho al acceso a la información, a la gestión democrática en las políticas y la participación social⁵⁸. Esta decisión fundamental, fue posible por la

⁵⁷ En la causa los/as vecinos/as del Barrio Unamuno con patrocinio legal del Equipo Riachuelo de la DGN en fecha 27/05/2016 denunciaron la falta de avances en materia de vivienda y expresaron: “...debemos mencionarle al señor Juez Federal que no es la primera vez que la temática ‘vivienda’ queda sin tratamiento en una mesa de trabajo por la ausencia de funcionarios públicos con capacidad de brindar información y de dar respuesta a las consultas y demandas de los vecinos. Esta falta de respuesta por parte de las autoridades municipales en esa materia es una constante sostenida en el tiempo”. Asimismo, respecto del reclamo por el acceso al agua potable en fecha 12/12/2016, la DGN informó al Juzgado Delegado que: “...los tanques de agua potable del campo Unamuno no están siendo llenados con la regularidad comprometida, y que a la última mesa de trabajo desarrollada no concurrió la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Lomas de Zamora”. En fecha 14/09/2017, los/as vecinos/as y la DGN denunciaron: “La ausencia casi absoluta de funcionarios municipales en la mesa de trabajo generó que nuevamente el Municipio, en incumplimiento las categóricas mandas de este juzgado, que imponen al Municipio la obligación de redactar las actas de las mesas de trabajo e informar a la jurisdicción de su contenido dentro de los cinco días de celebradas”. Aseguraron que: “(...) la ausencia de funcionarios municipales de áreas claves para la solución de las diversas problemáticas que atraviesan al Campo Unamuno ha tenido como consecuencia que gran parte de los temas que habitualmente se tratan (construcción de viviendas y mejoramientos, obras para la provisión de energía eléctrica y gas y los trabajos en la red cloacal y la planta modular de tratamiento de líquidos cloacales) no hayan podido ser abordados, vaciando a la mesa de trabajo de contenido y sentido”. Presentaciones judiciales impulsadas ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas Y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora”. Son sólo algunos ejemplos de los múltiples que se pueden observar en la causa donde se denuncia de forma constante la ausencia de funcionarios/as municipales a las Mesas de Trabajo Barrial.

⁵⁸ Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora. Frente a la conducta municipal que impedía la continuidad del funcionamiento de las Mesas de Trabajo Barrial, el Juzgado afirmó que: “La aplicación de las normas y principios desarrollados a los hechos acreditados en estas actuaciones da cuenta de que el derecho de acceso a la información y participación pública de los habitantes de Campo Unamuno no se encuentra, actualmente, siendo debidamente garantizando por la autoridad local”. En consecuencia, fijó “parámetros que debe cumplir la Municipalidad en esta materia”: Atribuyó al Secretario Legal y Técnico de la Municipalidad de Lomas de Zamora la responsabilidad de convocar a la mesa de trabajo a todos los actores competentes según los temas a tratar en relación al Campo Unamuno. Definió que serán desarrolladas –al menos- mensualmente. En cada una de ellas habrá de confeccionarse un acta en

experiencia organizativa previa de los/as vecinos/as en su reclamo por el derecho al agua, y jerarquizó las Mesas de Trabajo Barriales en Unamuno como espacio para demandar y dar seguimiento a la implementación de otras políticas de acceso a servicios.

La organización mensual de las Mesas, la citación a audiencias judiciales y el dictado de sentencias, se articularon con recorridos por el Barrio Unamuno, organizados por los/as vecinos/as y con participación de personal del Juzgado, la Municipalidad y los/as abogados/as de la DGN. Estos recorridos, fueron importantes para constatar en los propios barrios el cumplimiento de la resolución judicial que ordenó la provisión de agua, la instalación de los tanques y la prestación provisoria de este servicio: obligaciones compartidas por ACUMAR, el Municipio y AySA⁵⁹.

Para fines del año 2018, ejecutadas las obras proyectadas, los barrios de Unamuno contaban con el servicio de agua potable en cada uno de sus asentamientos (Entrevista referente barrial Barrio Unamuno, 2020). Desde su conformación en el año 2015, la Mesa de Trabajo Barrial funcionó como un espacio participativo crucial para que las familias accedan a información sobre la Causa *Mendoza*, conozcan los proyectos y medidas estatales que los/as tenían como destinatarios/as, para interpelar a las áreas y actores institucionales responsables, lograr compromisos y conocer el estado de las obras. A su vez, fue importante para gestionar el “mientras tanto”, consensuar soluciones provisionales y reclamar por los incumplimientos y las demoras en la implementación de las medidas para la mejora en su calidad de vida. En otros términos, fue una herramienta social potente para demandar acciones dirigidas a

la que consten las cuestiones desarrolladas, las inquietudes planteadas por los/as vecinos/as, las respuestas provistas por los/as funcionarios/as que asistan y los asuntos que queden pendientes para ser resueltas en la mesa siguiente, si fuera imposible despejarlas en el acto. Se afirma que la elaboración, suscripción por parte de los/as asistentes –tanto vecinos/as como funcionarios/as- y el acompañamiento de dicho instrumento al Juzgado dentro de los cinco días de celebrada la mesa de trabajo será, igualmente, responsabilidad del Secretario Legal y Técnico. Finalmente, el Juzgado resolvió: “1). Ordenar a la Municipalidad de Lomas de Zamora que garantice, de conformidad con los considerandos que anteceden, la adecuada información y participación en los asuntos de su interés, vinculados a la ejecución de la Causa *Mendoza*, de los vecinos de Campo Unamuno” (Resolución del 18/09/2017 del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas Y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora”).

⁵⁹ Acta judicial del recorrido barrial realizado el 04/04/16, Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora.

garantizar el acceso a servicios esenciales, dimensión fundamental del derecho colectivo a un hábitat digno.

La actuación del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2 contribuyó a la solución progresiva de la demanda por el agua potable impulsada por las comunidades barriales de Unamuno. Fue el espacio donde los/as vecinos/as, con el patrocinio legal de la DGN, denunciaron el incumplimiento de los compromisos estatales, las ausencias de las autoridades municipales, las demoras y obstáculos. Estas presentaciones, procesadas por el tribunal, se tradujeron en convocatorias de audiencias, intimaciones, fijaciones de plazos perentorios y el dictado de resoluciones del Juzgado. Estas decisiones acompañaron las estrategias sociales, contribuyeron a la sostenibilidad y legitimidad de la Mesa.

Esta modalidad de intervención, que activó de forma alternada garantías institucionales y sociales (Pisarello, 2007 y 2009; Courtis, 2010), permitió revertir la conducta omisiva y las resistencias municipales frente a los mandatos judiciales. Los/as funcionarios/as del Municipio de Lomas de Zamora, en reiteradas oportunidades, no asistían a las Mesas a pesar de tratarse asuntos de su competencia y que requerían su intervención. Demoraban así la implementación de la solución provisoria para el suministro de agua potable en los barrios afectados. Fue entonces cuando los/as vecinos/as lograron el dictado de resoluciones judiciales que ordenaron al Municipio participar en las Mesas, llevar las actas de las reuniones mensuales y designar personal para monitorear la distribución y entrega del agua en sus barrios.

En este sentido, la intervención judicial, en la etapa de ejecución del Caso *Mendoza*, cumplió un rol importante al solicitar informes que definieron “caminos críticos”, donde se identificaron áreas estatales responsables, “tareas administrativas”, plazos para su concreción y las fuentes de financiamiento asignadas⁶⁰. Esta información, puesta en conocimiento de los/as vecinos/as de Unamuno, por medio de la Mesa de Trabajo Barrial, habilitó la discusión participativa de la implementación de las medidas estatales y su control social (Pisarello, 2007 y IPPDH, 2014).

No obstante, al mismo tiempo, pese a las reiteradas presentaciones donde los/as vecinos/as solicitaron participar de las audiencias judiciales, durante todos estos años nunca fueron recibidos. El juzgado sólo admitió la participación institucional en las

⁶⁰ Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, resolución del día 18/09/2017, Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora.

audiencias, pero los/as afectados/as directos/as, protagonistas del Caso *Mendoza*, no fueron recibidos. Esta postura replicó la decisión que aún sostiene la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que tampoco recibe al colectivo de familias afectadas de los barrios de la cuenca en sus audiencias de seguimiento del caso.

En conclusión, la experiencia barrial de Unamuno muestra las posibilidades de la articulación entre estrategias de movilización social y reclamo legal para el acceso a servicios esenciales, componente fundamental del derecho al hábitat digno. Cuando la judicialización del conflicto se sostiene antes, durante y después en la participación social, es posible lograr mayor involucramiento territorial del Juzgado, se potencian las demandas vecinales y se generan condiciones propicias para el control de las responsabilidades estatales y el cumplimiento de las órdenes judiciales (Sigal, Rossi y Morales, 2017). Asimismo, para comprometer a las autoridades estatales en la resolución de la violación de derechos denunciada, resulta fundamental el activismo judicial impulsado desde el territorio, ya que permite revertir en parte la desigualdad en la que se encuentran los/as habitantes de los barrios populares frente a las instituciones administrativas y políticas.

Para lograrlo, los/as referentes/as y familias de los barrios se encontraron frente al desafío de generar nuevas capacidades organizativas, ampliar su repertorio de acción colectiva y combinar herramientas de movilización social y legal en sus estrategias de reclamo. Para asumir y ejercer ese rol fue importante que conocieran de qué se trata el Caso *Mendoza*, qué implicaba que su barrio “esté judicializado”, cómo debían actuar en ese nuevo mundo judicial y qué se podía esperar al canalizar sus demandas por este medio (Cravino y Fainstein, 2017). Al mismo tiempo, debieron identificar aliados y procurarse recursos legales para acceder a las oficinas públicas y tribunales. Fue necesario producir informes sobre la situación del barrio y demostrar las afectaciones concretas de derechos, para luego exigir las respuestas de los organismos estatales competentes (DGN, 2014).

En la medida en que las comunidades afectadas presionan de forma sostenida para demandar sus derechos, las instancias estatales se ven obligadas a adoptar decisiones para hacer efectivos, aunque sea en parte, los mandatos judiciales y los compromisos políticos asumidos. Fueron los/as vecinos/as de Unamuno quienes se organizaron y, por medio de alianzas con otras instituciones como el Equipo Riachuelo de la Defensoría General de Nación, se interiorizaron sobre el alcance del fallo de la Corte de 2008, reclamaron la conformación de mesas de participación, señalaron los

déficits, suspensiones y demoras en la ejecución de obras y buscaron activar políticas para acceder a servicios como agua potable, electricidad y regularización dominial (DGN, 2014 y 2015).

A continuación, se analizará la segunda experiencia barrial, situada en el Barrio Popular Villa Jardín, en el Municipio de Lanús, donde sus vecinos/as se organizaron para resistir la ejecución de la construcción del Puente Lacarra-Osorio, ya que afectaba la disponibilidad de tierras necesarias para la construcción de sus viviendas y significaba un potencial agravamiento del riesgo ambiental que sufre su población. Para ello se estudiará qué implicancias tuvo para este barrio formar parte del Caso *Mendoza*, cómo afectó a su población la decisión inconsulta de construir este Puente, qué estrategias y alianzas desarrollaron los/as vecino/as y sus organizaciones para impedir la ejecución de esta obra. Finalmente, se estudiarán las respuestas estatales frente a la movilización de la comunidad afectada.

4.2. El derecho a la vivienda adecuada en el Barrio Popular Villa Jardín, Lanús

En la sección anterior del capítulo 4, se desarrolló la experiencia de los/as habitantes del Barrio Popular Unamuno, en Lomas de Zamora, que se organizaron para demandar su derecho al agua potable. En esta segunda sección, nos referimos a Villa Jardín, uno de los barrios populares de mayor superficie y población del Municipio de Lanús, Provincia de Buenos Aires, con 42,07 hectáreas y 4.700 familias. A su vez, es uno de los barrios más antiguos, ya que tiene origen en los años 1930. Se encuentra situado en la zona oeste del distrito y delimitado por las calles José María Moreno, Pasaje Aguirre, Coronel Osorio, Combate de Rincón, Talcahuano y Carlos Pellegrini. Se ubica en tierras inundables, sobre un terraplén ferroviario y expuesto a contaminación industrial. Todo un sector del barrio se localiza en los márgenes del Riachuelo. No cuenta con conexiones regulares de agua potable, electricidad, el servicio de desagüe cloacal es inexistente y no se pusieron en marcha políticas de regularización dominial de las viviendas (Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos, 2019).



Barrio Popular Villa Jardín, el terreno aledaño de la ex Fabricaciones Militares S.E., y el Puente Lacarra-Osorio, que une el sur de la Ciudad de Buenos Aires y el oeste de Lanús, Provincia de Buenos Aires. Fuente: Elaboración propia.

El informe de ACUMAR de 2016 sobre “Caracterización planimétrica y de las condiciones fisicoquímicas de los sedimentos y suelos del fondo del cauce del tramo rectificado Matanza-Riachuelo” demostró que el sector donde se encuentra Villa Jardín se destaca por la alta presencia de arsénico, cobre, cromo, plomo y zinc en el cauce del Riachuelo. De acuerdo al informe: “Villa Jardín se encuentra a menos de 30 metros del margen del Riachuelo y a menos de cinco metros por debajo del nivel del mar. En el análisis de riesgo social de Urbanizaciones Emergentes elaborado por la Dirección de Ordenamiento Territorial de la ACUMAR la zona fue catalogada como inundable dado que se encuentra por debajo de la cota mínima de inundación” (ACUMAR, 2018b).

La alta contaminación del Riachuelo, las constantes inundaciones, la ausencia de infraestructura de desagüe pluvial y cloacal, así como la presencia de múltiples basurales, se combina y agrava la vulnerabilidad socio-ambiental de la población de Villa Jardín. En días de lluvia, cuando se producen inundaciones y crecidas del río, el agua contaminada ingresa a las viviendas. Estas características, que expresan la situación de vulnerabilidad ambiental en la que se encuentran las familias, como

veremos, son las que potenciaron los efectos negativos de una obra que angostó el cauce del río y removió barros contaminados. Asimismo, limitó el alcance del proyecto de reurbanización en marcha, realizado justamente para revertir la violación al derecho a un hábitat digno y a un ambiente sano de estas familias.

El barrio condensa una larga historia organizativa y de lucha por mejoras barriales. Dentro de estos sucesos se puede destacar la sanción de la Ley Provincial N° 6.526 en los años 60', la organización de la Junta Vecinal en los 70' y el intento de desalojo forzado de una parte del barrio por la dictadura cívico-militar del 76'. En democracia, en los años 80, se inició una etapa de reactivación de su sociedad fomento y la formulación de un primer proyecto de reurbanización junto con la Parroquia Cristo Redentor; posteriormente la conformación de una Comisión de Tierra y Vivienda que ideó un nuevo proyecto de reurbanización; y la creación de la Red de Organizaciones e Instituciones de Villa Jardín en los años 90' (Marceniuk, 2011).

Con todas sus variaciones, las constantes durante estos años fueron las demandas por el mejoramiento barrial y la preservación de las tierras disponibles de la ex Fábrica Militar, ubicadas al lado del barrio, y consideradas como necesarias para ejecutar algún día la reurbanización de Villa Jardín. A su vez, durante todas estas décadas las familias enfrentaron la contaminación ambiental que supone la cercanía del Riachuelo y que afecta la salud de la población del barrio.

Como se mencionó, en el año 1961 se sancionó la Ley Provincial N° 6.526 que declaró de utilidad pública y sujeta a expropiación las tierras de Villa Jardín y se determinó que: "Las tierras (...) serán destinadas al desarrollo de un plan orgánico de urbanización integral conducente a solucionar de manera primordial el problema de vivienda" (art. 5°). Aunque esta norma no fue implementada, para la población del barrio significó un importante reconocimiento legal; fue comprendida como señal de una futura regularización dominial y de la radicación definitiva (Marceniuk, 2011). Durante la década siguiente continuó el proceso de densificación poblacional del barrio, que además de incidir en el progresivo hacinamiento, impactó en el agravamiento de los déficits en el acceso a servicios básicos y en la necesidad de acceder a equipamiento de salud y educación, capaces de dar respuesta a la creciente población.

En los años 70', la Junta Vecinal, nucleada en la Federación de Villas y Barrios Carenciados, fue la organización que canalizó las demandas de la villa ante los organismos estatales. Sin embargo, tras el golpe de estado de 1976, los/as vecinos/as

sufrieron el terrorismo de Estado, la desarticulación y el repliegue de sus organizaciones. La última dictadura cívico militar, como parte del plan de redes de autopistas, proyectó la llamada A.U.7, para la cual se debían utilizar una fracción de las tierras donde se ubica Villa Jardín. En la práctica, de ejecutarse esta ambiciosa obra, antes se debía desalojar un importante sector del barrio. Para principios de los años 80', las familias recibieron notificaciones donde se los intimó a abandonar sus hogares, sin ningún tipo de indemnización. No obstante, la dictadura no logró su cometido, ya que el contexto social y político nacional dejó en segundo plano los avances de estas obras (Marceniuk, 2011).

Durante el periodo democrático, los/as vecinos/as comienzan a reorganizarse y llevar a cabo acciones para el mejoramiento barrial, al tiempo que se propusieron reactivar la sociedad de fomento. En el año 1985, los/as vecinos/as junto con la Parroquia Cristo Redentor y la Fundación Vivienda y Comunidad, formulan un primer proyecto de reurbanización de Villa Jardín, que comprendía la construcción de 1.200 viviendas y la utilización de los terrenos de la ex Fabricaciones Militares S.E. Sin embargo, este proyecto enfrentó la resistencia municipal, y no pudo ejecutarse (Marceniuk, 2011).

En el año 1997 un grupo de vecinos/as se organizaron para buscar una solución al problema habitacional, y tomaron el nombre de Comisión de Tierras y Vivienda de Villa Jardín. Su objetivo fue trabajar para asegurar su derecho a un hábitat digno. En sus orígenes contó con el apoyo de la Parroquia Cristo Redentor. La Comisión reunió información legal, estadística y legislativa del barrio y elaboró una propuesta de reurbanización, que si bien no se implementó, fue un antecedente para el proceso posterior que comenzó a raíz del Caso *Mendoza* (Marceniuk, 2011).

La Red de Organizaciones e Instituciones de Villa Jardín, fundada en el año 1998, en continuidad con las experiencias anteriores, adoptó como uno de sus objetivos centrales de trabajo el mejoramiento barrial en sentido amplio, entendido como aquellas acciones que buscan garantizar en el barrio el acceso a la salud, la educación, la cultura, la justicia y el ambiente sano. Se define como un conjunto de instituciones y organizaciones que trabajan y se organizan para responder a las necesidades

fundamentales del barrio “sabiendo que hay muchos derechos vulnerados en todos los habitantes de Villa Jardín”⁶¹.

Del espacio participan escuelas de distintos niveles, organizaciones barriales, clubes, fundaciones y vecinos/as, entre otros actores. La Red tuvo un rol protagónico en el conflicto que se investiga en esta segunda sección del capítulo 4. Quienes conforman este espacio, denunciaron el caso públicamente, recorrieron oficinas estatales, presentaron su reclamo y exigieron la intervención judicial. Al mismo tiempo, articularon alianzas con distintos actores para impulsar la defensa del proceso de reurbanización de Villa Jardín (Conforme entrevista docente integrante de la Red Villa Jardín, 2017).

Los/as vecinos/as y organizaciones barriales, en su lucha por la integración socio-urbana, a lo largo de los años, se encargaron de cuidar de forma comunitaria las tierras de Fabricaciones Militares S.E. Además de la grave contaminación ambiental por su cercanía al Riachuelo, el otro problema estructural del barrio es el hacinamiento crítico, ya que es uno de los barrios populares más densamente poblado de Lanús. Por lo cual, un proyecto de integración socio-urbana para Villa Jardín, necesariamente exigiría relocalizaciones y, por lo tanto, tierras aptas para la construcción de viviendas. En municipios del primer cordón del conurbano, como Lanús, la tierra disponible es un bien sumamente escaso. De ahí la importancia de estas tierras, lindantes al mismo barrio, y la razón por la cual los/as vecinos/as y organizaciones buscaron defender su afectación específica para el proceso de reurbanización.

4.2.1. La ejecución de la Causa *Mendoza* en el Barrio Popular Villa Jardín

Como se mencionó, Villa Jardín es uno de los barrios populares ubicados en la Cuenca Matanza-Riachuelo y, en consecuencia, se encuentra comprendido en la Causa *Mendoza* entre aquellos que deben ser reurbanizados. Como parte de las medidas para dar cumplimiento a esta sentencia colectiva se incluye el compromiso de construir viviendas para relocalizar a parte de su población y el desarrollo de obras de infraestructura de servicios (ACUMAR, 2010a).

⁶¹Ver Instituto del Sagrado Corazón Al. Cal., institución educativa que forma parte de la Red, “La Red de Organizaciones e Instituciones de Villa Jardín”. Disponible en: <http://sagradoalcal.edu.ar/la%20escuela%20en%20la%20red.html> (consultado el día 04/09/22).

Por medio del Convenio Marco del año 2010, los condenados en el Caso *Mendoza* asumieron el compromiso de construir viviendas en el predio cercano que pertenecía a Fabricaciones Militares S.E., a fin de concretar el proceso de reurbanización barrial (ACUMAR, 2010a). El terreno disponible tenía unas 16 hectáreas y sería utilizado para relocalizar a las familias más expuestas a la contaminación por su cercanía al Riachuelo, permitir la apertura de calles para conectar al barrio con el resto de Lanús y revertir el hacinamiento barrial. Para cumplir estos objetivos, se formularon inicialmente 3 etapas que debían finalizar con la construcción y entrega de 529 viviendas. La primera etapa implicaba la construcción de 174 viviendas, y las dos restantes unas 355 viviendas. El financiamiento de esta política tuvo origen en el Programa Federal de Urbanización Villas y Asentamientos Precarios (ACUMAR, 2010a).

Para principios del año 2017, el Municipio y la empresa constructora habían finalizado la primera etapa de la construcción de viviendas y se desarrollaba la relocalización de las familias. Los/as vecinos/as denunciaron más tarde que las viviendas fueron entregadas sin que se hubieran finalizado las obras de infraestructura para acceder a los servicios de agua, cloacas y electricidad. No obstante, para mediados de 2017, se había avanzado con la conexión de los servicios eléctricos por EDESUR y de agua potable por parte de AySA⁶².

Sin embargo, los problemas persistieron, y los/as vecinos/as reclamaron por serias deficiencias constructivas en las viviendas. La empresa a cargo de la obra, DOIO S.A., no realizaba las reparaciones por falta de pago por parte del Municipio, la Secretaría de Hábitat y Vivienda de la Nación y el Instituto de la Vivienda de la Provincia⁶³. Para principios de 2018, la segunda etapa, que implicaba la construcción de 157 viviendas, registraba un avance del 59%, y la tercera etapa, que proyectaba unas 198 viviendas, tenía un avance del 30%⁶⁴.

⁶² Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/08, Cuaderno N° 8 – “ACUMAR sobre Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios - Villa Jardín – Municipio de Lanús.

⁶³ Nota del Municipio Lanús, 22/05/2017, presentada al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/08, Cuaderno N° 8 – “ACUMAR sobre Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios - Villa Jardín – Municipio de Lanús”.

⁶⁴ Conforme al informe de ACUMAR presentado en la causa judicial el día 03/04/2018 ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/08, Cuaderno N° 8 – “ACUMAR sobre Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios - Villa Jardín – Municipio de Lanús”.

La demora estatal en la ejecución de estas obras y la asignación de las viviendas no consideró el agravamiento de la densificación poblacional del barrio. Este asunto se encuentra en el centro del conflicto que se desarrollará a continuación. El Municipio de Lanús, en sus diferentes gestiones, manifestó posturas contradictorias. La gestión anterior, a cargo del Intendente del Partido Peronista Darío Díaz Pérez (2007-2015), reconoció la necesidad de desarrollar una “cuarta etapa” de construcción de viviendas, para la cual era imprescindible utilizar más tierras de la ex Fabricaciones Militares S.E. Sin embargo, la gestión posterior, a cargo del Intendente de la Alianza Cambiemos, Néstor Grindetti (2015-2019), consideró que la obra finalizaba en la tercera etapa, y desarrolló otros proyectos en las tierras disponibles, como la creación de un polo educativo y, finalmente, la bajada del puente para conectar Lanús con la Ciudad de Buenos Aires.

Por otro lado, respecto de la implementación de mecanismos participativos durante la definición de estas decisiones, el Municipio no convocó mesas barriales con los actores interesados en el proceso. De acuerdo a las entrevistas con referentes barriales y las constancias judiciales, se realizaron encuentros esporádicos y se adoptaron decisiones fundamentales sin consulta ni participación previa de los/as vecinos/as del Barrio y sus organizaciones. La Red de Villa Jardín realizó presentaciones administrativas y judiciales donde solicitó la conformación de estas mesas, pero no tuvo el respaldo necesario por parte de ACUMAR y el Juzgado Delegado para presionar al Municipio y lograr la puesta en marcha de instancias participativas y de consulta reales.

4.2.2. La reurbanización de Villa Jardín y la construcción del Puente Lacarra-Osorio

Mientras se encontraba en proceso de construcción las viviendas para la reurbanización barrial en el año 2016, los/as vecinos/as de Villa Jardín tomaron conocimiento a través de los medios de comunicación de un anuncio municipal sobre la futura construcción de un puente y un polo educativo en el predio de la ex-Fabricaciones Militares S.E. Se trataba de una decisión unilateral del Municipio, que proyectó la utilización de las tierras destinadas a construcción de viviendas, en el

marco de la Causa *Mendoza*, para otros fines; sin consultar a la comunidad y las organizaciones de Villa Jardín de forma previa.

Esta situación activó la movilización social y legal de la población y sus organizaciones. Ante la falta de información oficial sobre estas obras y la inexistencia de canales de participación vecinal, la Red de Instituciones y Organizaciones de Villa Jardín exigió la apertura de espacios participativos ante diversos organismos públicos, entre ellos el propio Municipio, el Concejo Deliberante, la Defensoría del Pueblo de Nación, el Juzgado a cargo de la ejecución del Caso *Mendoza* y, más tarde, el Equipo Riachuelo de la Defensoría General de Nación (Entrevista docente integrante de la Red Villa Jardín, 2017).

El conflicto fue descrito en estos por términos por uno de los integrantes de la Red de Villa Jardín:

...la situación en Villa Jardín es que hasta hace dos años se había peleado desde el municipio con los vecinos por un proyecto de urbanización. Hubo acuerdo. Con un cambio de gestión se presenta, en enero del año pasado y en los primeros meses, directamente un proyecto de urbanización al juzgado que no tuvo ningún tipo de debate, ningún tipo de apertura⁶⁵. El municipio se presenta ahí y se da aprobado con un uso de suelos que los vecinos venían cuidando desde hace cuarenta años. Ellos mismos no los habían ocupado, siendo que Villa Jardín es una de las zonas de mayor densidad de población en el país. Entonces, al lado del Riachuelo, entre las zonas de mayor contaminación, estamos hablando entre puente La Noria y Puente Alsina, en 29 hectáreas y eran 16 hectáreas, por ejemplo, de suelo vacío, donde los vecinos, organizaciones e instituciones querían que ahí se pudiese ampliar la cantidad de viviendas para deshacinar; realizar la apertura de calles y la regularización de manzanas. Se estaba soñando con el proyecto de urbanización y hacerlo participativamente (Docente integrante de la Red Villa Jardín, Audiencia Pública ACUMAR, 2017).

Más tarde, se conoció que la obra tenía el objetivo de vincular la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires y la zona oeste de Lanús, a través de la construcción de un puente sobre el Riachuelo para darle continuidad a la Autopista 7 Héctor Cámpora, a cargo de la empresa Autopistas Urbanas S.A. (AUSA). Se trataba de un viejo proyecto, pero que en sus versiones anteriores se había pensado de forma alternativa, sin utilizar las tierras de la ex Fabricaciones Militares S.E., reservadas originalmente para fines habitacionales.

Al momento de desarrollarse el conflicto, los tres actores estatales involucrados se encontraban a cargo de representantes de un mismo espacio político.

⁶⁵Se refiere a la finalización del mandato del Intendente Darío Díaz Pérez del Partido Peronista (2007-2015) y la asunción de Néstor Grindetti, perteneciente al Partido Propuesta Republicana (2015-2019).

ACUMAR, principal responsable de ejecutar el Caso *Mendoza*, estuvo a cargo de sucesivas autoridades pertenecientes en su mayoría al Partido Propuesta Republicana -PRO- (2016-2018); mismo espacio político al que pertenece Néstor Grindetti, Intendente del Municipio de Lanús y Horacio Rodríguez Larreta, Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2015-2019). Todos actores que, dentro de sus competencias, omitiendo o incumpliendo otras, impulsaron el proyecto de construcción del Puente Lacarra-Osorio en el contexto de un año preelectoral⁶⁶.



⁶⁶ El inicio de la obra, sus avances y la inauguración del Puente fue objeto numerosos actos protagonizados por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Larreta, el Intendente del Municipio de Lanús, Grindetti, y hasta de la entonces Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal. Eventos que contaron con varias notas difundidas en las páginas web oficiales del Gobierno de la Ciudad y del Municipio de Lanús, así como una amplia cobertura en portales de noticias y diarios como La Nación, Clarín e Infobae. El enfoque general observado en estas notas pretende difundir, promocionar y hacer hincapié en los supuestos beneficios de la obra y coincide con la línea editorial de las notas publicadas en las páginas web oficiales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Municipio de Lanús. En cambio, no se registran prácticamente notas que, como se verá en las siguientes secciones, difundan la acción judicial impulsada por los/as vecinos/as de Villa Jardín para suspender la obra, o que se refieran a los efectos ambientales, urbanos y habitacionales de esta medida. Al respecto, consultar las siguientes notas web: [On-line], Dirección URL: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/asi-sera-el-nuevo-puente-lacarra-que-unira-la-capital-federal-con-lanus-nid2000505/>; [On-line], Dirección URL: https://www.clarin.com/ciudades/habilitaron-transito-nuevo-puente-riachuelo-usaran-30-mil-vehiculos-dia_0_GcvFaAFrd.html; [On-line], Dirección URL: <https://www.lanus.gob.ar/fichas/2349> ; Dirección URL: <https://www.lanus.gob.ar/fichas/661-avanza-el-proyecto-del-puente-osorio>; [On-line], Dirección URL: <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/avanzan-los-trabajos-del-nuevo-puente-lacarra-la-obra-que-unira-soldati-con-lanus> y <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/Asi-sera-el-Puente-Lacarra-que-se-construye-para-unir-Soldati-con-Lanus>. Consultadas en fecha 04/09/2022.

En la imagen se puede observar el lugar donde se construyó el puente y la rotonda, sobre tierras de Fabricaciones Militares en el sector de Lanús, Provincia de Buenos Aires. Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 31 de mayo de 2018⁶⁷.

El tiempo transcurrido entre el dictado de la sentencia del Caso *Mendoza* en el año 2008 y la construcción de las viviendas aún sin finalizar para 2018, implicó una modificación poblacional y el aumento de la cantidad de familias que requerían una relocalización. Este hecho fue reconocido por el propio Municipio de Lanús, cuando en el año 2014 solicitó al Juzgado Federal N° 2 de Morón la autorización para construir nuevas viviendas en el ex predio de Fabricaciones Militares S.E., que se sumarían a las ya previstas. De acuerdo a esta presentación, el Municipio proyectaba una cuarta etapa, no incluida en las 3 etapas programadas por el Convenio Marco de 2010 que contempló originalmente unas 529 viviendas (ACUMAR, 2010a). Cálculo que, de acuerdo a las proyecciones demográficas realizadas al año 2017, alcanzaba a 209 soluciones habitacionales nuevas, con una afectación de 33.130 m² del mismo predio⁶⁸.

Ahora bien, los múltiples usos de las 16 hectáreas del predio en disputa contemplaban, además de la construcción de las viviendas, la creación de espacios de esparcimiento y contención social, centros de salud, educativos y de formación. En consecuencia, la superficie disponible restante era de 38.264 m² del total de la ex Fabricaciones Militares S.E. Espacio que tornaba incompatible la realización de la obra del Puente, que demandaba unos 27.653 m², y la construcción de las viviendas necesarias para el cumplimiento real y actualizado de la reurbanización de Villa Jardín, que requería unos 33.130 m² (Equipo Riachuelo DGN, 2017a). De ahí la raíz del conflicto, que suponía que la realización de esta obra implicaba la imposibilidad de responder de forma integral a la demanda habitacional del barrio.

Al mismo tiempo, la ejecución de la obra obligaba a remover los barros contaminados del lecho del Riachuelo y generaba condiciones para el aumento de las inundaciones en cercanías al Barrio Villa Jardín. Estos factores afectarían de forma

⁶⁷Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 31 mayo de 2018, nota web titulada: “Las obras del Puente Lacarra entraron en su etapa final” [On-line], Dirección URL: <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/las-obras-del-puente-lacarra-entran-en-su-etapa-final> (Página consultada el día 04/09/2022).

⁶⁸ Informe urbano y ambiental de la DGN, 2017 presentado ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/08, caratulada “ACUMAR sobre Urbanización de Villas Y Asentamientos Precarios - Villa Jardín – Municipio de Lanús”.

directa a la población del barrio y a sus condiciones de vida. No obstante, las autoridades ambientales que analizaron el proyecto de la obra, tanto de la Ciudad como de la Provincia, certificaron que resultaba “apta ambientalmente”, sin el desarrollo previo de una instancia de consulta, análisis y evaluación ambiental realizada desde la perspectiva local del Municipio de Lanús y la comunidad barrial afectada⁶⁹.

Los/as vecinos/as, por medio de la Red, exigieron información, buscaron incidir en esta decisión, acudieron a diversas instituciones y participaron de audiencias judiciales. Con el patrocinio legal de la DGN, los/as vecinos/as se presentaron en el proceso de ejecución del Caso *Mendoza*, personal judicial asistió al barrio y los/as integrantes de la Red participaron de otra audiencia en la sede del propio tribunal. En cada una de estas instancias la demanda constante fue que el Municipio de Lanús habilite un espacio de participación, información y consulta, donde se discutiera esta obra, sus efectos ambientales y su impacto en la reurbanización de Villa Jardín.

Ante la falta de respuesta, se conformó un espacio multiactoral donde participaron representantes y organizaciones de la Red de Villa Jardín, la Defensoría General de Nación, la Universidad Nacional de Lanús y del Cuerpo Colegiado creado por la sentencia del Caso *Mendoza*. El espacio colectivo fue clave para producir información técnica que cuestionó las conclusiones de los organismos ambientales de la Ciudad y la Provincia. Desde este espacio se discutieron, acordaron y definieron estrategias para evitar la afectación de derechos que suponía el avance de esta obra, se presentaron pedidos de información pública, se elaboraron informes urbanos y ambientales, y se presentaron dos acciones judiciales (Bazán y Rossi, 2020).

Así el Departamento de Desarrollo Productivo y Tecnológico de la Carrera de Gestión Ambiental Urbana de la UNLa, realizó un informe técnico en el cual analizó la tramitación administrativa de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (APRA) sobre el proyecto del Puente Osorio-Lacarra y afirmó que: “...se puede observar que existen una serie de inconsistencias, técnico/administrativas, de forma y de fondo a lo largo de los diversos actuados que lo componen”⁷⁰. Se refirió

⁶⁹ Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/08, caratulada “ACUMAR sobre Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios - Villa Jardín – Municipio de Lanús”.

⁷⁰ UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS (2017), Informe urbano-ambiental, elaborado por la Carrera de Gestión Ambiental del Departamento de Desarrollo Productivo y Tecnológico, ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/08,

al sector donde se desarrollaría la obra, en Lanús Oeste, y aseguró que registraba una alta contaminación hídrica, producida por el vuelco a la red pluvial de cloacas, efluentes industriales (principalmente curtiembres, industria química y de papel) y lixiviado de basurales, además de residuos dispersos en la vía pública.

Asimismo, el informe señaló que se encontraba profusamente documentada la histórica contaminación de los barros del lecho y márgenes de la cuenca, y especialmente en la zona donde se pretendía concretar este proyecto. En este sentido, expresó que la construcción de las bases del puente implicaba necesariamente remover estos barros y el agua, con el consiguiente riesgo ambiental para las personas. En ese sentido, aseguró que: “No podemos dejar de recordar que aguas debajo de la remoción de barros se encuentran poblaciones muy significativas desde su cantidad, densidad y vulnerabilidad, así como también la toma de agua de AySA para su posterior potabilización”, que se distribuye en la zona.

En la misma línea, el informe urbano-ambiental realizado por el Equipo Riachuelo de la DGN, identificó “puntos críticos” del impacto que produciría la obra del Puente, por un lado, al utilizar parte del predio de Fabricaciones Militares, destinado originalmente a la construcción de viviendas, y, por otro lado, respecto de las consecuencias ambientales de la obra, por su ejecución en las inmediaciones del Riachuelo. El informe dio fundamentos técnicos a las demandas vecinales, y, además, evidenció las omisiones de las evaluaciones de impacto ambiental realizadas por las agencias estatales de la Ciudad y de la Provincia, que autorizaron la obra. A su vez, puso en cuestión la falta de control ambiental por parte ACUMAR (Equipo Riachuelo DGN, 2017a).

caratulada “ACUMAR sobre Urbanización de Villas Y Asentamientos Precarios - Villa Jardín – Municipio de Lanús”, presentado en fecha 22/06/2017.



En la imagen se puede observar la instalación de la estructura de hormigón dispuesta para sostener el puente en la costa del río y del lado de Villa Soldati, CABA. Fuente: Nota del diario La Nación titulada “En julio estará listo el nuevo Puente Lacarra, que unirá Villa Soldati con Lanús”, fechada el 12 de junio de 2018⁷¹.

En cuanto a los impactos ambientales, sostuvo que la ejecución de la obra ponía en riesgo la capacidad de absorción del terreno y la velocidad de escurrimiento de aguas pluviales, en una zona inundable. Estos efectos negativos se producirían, según el informe, debido a la construcción de terraplenes y el angostamiento del Riachuelo mediante la construcción de los pilares que sostendrán el puente a los márgenes. A su vez, como la obra suponía la realización de excavaciones, alertó sobre las consecuencias ambientales de la remoción de barros contaminados del Riachuelo, en un sector próximo a zonas residenciales.

Estos barros registraban una alta presencia de arsénico, cobre, cromo, plomo y zinc (ACUMAR, 2018b). El informe de la DGN lo expresó en estos términos: “El riesgo ambiental de remover estos barros con gran proximidad a barrios densamente poblados como Barrio Villa Jardín en la Municipalidad de Lanús, es más que evidente. Sus vecinos son los que pagarían los altos costos de una contaminación no tipificada ni medida en los informes ambientales prestados por la concesionaria AUSA y tampoco correctamente advertidos por ACUMAR” (Equipo Riachuelo DGN, 2017a).

⁷¹ Disponible en el siguiente link [On-line], Dirección URL: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/en-julio-estara-listo-el-nuevo-puente-lacarra-que-unira-villa-soldati-con-lanus-nid2142876/> (Página consultada el día 04/09/2022).

En cuanto a los efectos socio-urbanos, el informe sostuvo que, al utilizar un mismo predio con una disponibilidad de tierras limitada en un Municipio donde escasea el suelo urbanizable, la ejecución de la obra afectaba de forma directa la adecuada reurbanización de Villa Jardín. La construcción y finalización de las 3 etapas anteriores de construcción de viviendas y la utilización del resto de tierras para otros usos, llevó a que los proyectos de reurbanización integral y la construcción del puente resulten excluyentes entre sí, dada la cantidad de hectáreas disponibles en el ex predio de Fabricaciones Militares S.E. Sin embargo, afirmó, la obra de la construcción del puente podía realizarse en otra localización, tal cual se había proyectado con anterioridad.

4.2.3. La defensa judicial de las tierras destinadas a la construcción de viviendas en el Barrio Popular Villa Jardín

Agotadas las gestiones políticas y administrativas impulsadas por las organizaciones de la Red, los/as vecinos/as y la DGN interpusieron una acción judicial en defensa de los derechos de incidencia colectiva a un ambiente sano, a la salud, a la vivienda adecuada y a un hábitat digno contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Municipalidad de Lanús. Los/as vecinos/as solicitaron que: “...hasta tanto se tomen medidas para evitar la contaminación que supondrá la remoción de los barros del lecho del Riachuelo, se proyecte un plan para evitar las modificaciones al régimen hídrico y de absorción de los suelos, y se formule un programa de reurbanización que contemple a la totalidad de los/as vecinos/as de Villa Jardín que deben ser relocalizados/as en el proceso judicial”⁷².

La medida autosatisfactiva⁷³ se presentó ante el Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 2 de Morón -juzgado delegado a cargo de controlar el

⁷² Medida autosatisfactiva, vecinos/as y Equipo Riachuelo de la DGN, presentada el 6 de junio de 2017 ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/08, caratulado “ACUMAR sobre Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios - Villa Jardín – Municipio de Lanús”.

⁷³ La medida autosatisfactiva es un tipo de acción judicial que busca aportar una respuesta judicial adecuada a una situación que reclama una intervención pronta, urgente y expedita del Poder Judicial. A diferencia de las clásicas medidas cautelares, no requiere ser presentada junto con una acción judicial de fondo y no está subordinada a otro proceso, como por ejemplo un recurso de amparo. La procedencia de este tipo de medidas requiere que se trate de una situación urgente e impostergable, donde el factor tiempo y prontitud aparecen como perentorios. Una vez que el tribunal resuelve esta acción se tiene por finalizado ese proceso judicial específico (Peyrano, 2008).

cumplimiento de la Causa *Mendoza*- y solicitó la inmediata suspensión de la obra. Denunció que su ejecución afectaría la implementación del Plan de Saneamiento Ambiental y el Plan de Urbanización de Villas con Riesgo Ambiental de ACUMAR (ACUMAR, 2010a y 2010b). Significaba un incumplimiento de los mandatos fijados por la Corte Suprema Nacional en materia de mejora de las condiciones de vida de la población que habita los márgenes del Riachuelo y atentaba contra la recomposición del ambiente de la cuenta hídrica (CSJN, 2008).

Los/as vecinos/as detallaron las solicitudes administrativas, judiciales y reuniones en las cuales denunciaron la problemática ante el Municipio de Lanús, ante el propio tribunal, ante la autoridad ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, sin que se haya tenido en cuenta su voz. A su vez, dado la envergadura de la obra y su impacto ambiental, social y urbanístico, cuestionaron que el Municipio no haya implementado mecanismos de participación social para discutir este proyecto. Estos antecedentes fueron presentados como violaciones al derecho al acceso a la información y a la participación social, reconocidos en el ámbito provincial como herramientas fundamentales para defender el derecho colectivo a un hábitat digno, de acuerdo a la Ley N°14.449 de Acceso Justo al Hábitat. El incumplimiento de estos derechos obligó a los/as vecinos/as a demandar judicialmente su reclamo.

De acuerdo a uno de los referentes barriales de la Red de Villa Jardín, desde una visión crítica de la judicialización de este conflicto, se reconoce también su utilidad para visibilizar el posicionamiento y “complicidades” de los actores estatales, cuando afirma:

Lo bueno es que descubrí la careta de todos, porque vos te presentas y argumentas, pones todos los argumentos necesarios para que eso se detenga, porque eso se hizo; entonces vos ves que todos se sacan la careta y ves la verdadera intención de todo esto. Hoy el fallo *Mendoza* es la nada misma, porque si después del 2010 a hoy van a pasar 10 años y no se hizo absolutamente nada. Y no es sólo en Lanús, pasa exactamente lo mismo en toda la cuenca. Entonces aquella esperanza que tuvo el vecino en un momento quedó todo en la mentira. Entonces ves que es muy claro que la acción política es la que hace avanzar los proyectos. Es simplemente eso. Porque las viviendas, las 500 viviendas estas podrían estar terminadas y no lo están (...) justamente nuestras herramientas llegan hasta cierto punto, llegan hasta el punto de la decisión política. El poder judicial está totalmente en complicidad con el poder de turno” (Entrevista referente barrial integrante de la Red Villa Jardín, 2019).

El Municipio de Lanús, contrariamente a la posición vecinal, sostuvo en la causa que la obra cuestionada resultaba parte de la política de reurbanización de Villa Jardín. En este mismo sentido, expresó que la construcción del puente resultaría beneficiosa para el barrio y redundaría en mayor conectividad y accesibilidad. Por su

parte, en cuanto a la utilización de una fracción del predio y la construcción de viviendas, desconoció las gestiones realizadas en el año 2014 para ampliar la cantidad de unidades de acuerdo al aumento población del barrio, y esgrimió como defensa que se encontraban en ejecución las 3 etapas de la reurbanización, ya incluidas en el Convenio Marco del año 2010 (ACUMAR, 2010a)⁷⁴.

El Municipio y el Gobierno de la Ciudad, sostuvieron que la construcción del puente no afectaba la ejecución de las obras ya conveniadas. Aseguraron que el proyecto tenía un informe de impacto ambiental aprobado y que se había realizado la audiencia pública exigida por ley, donde participaron vecinos/as del barrio y de la Ciudad de Buenos Aires. Finalmente, sostuvieron que como resultado de este proceso la obra obtuvo el Certificado de Aptitud Ambiental, primero por parte de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad (APRA) y luego de su par provincial, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), que también declaró ambientalmente apto el proyecto⁷⁵.

Por su parte, ACUMAR, autoridad responsable de la ejecución del PISA, que tiene entre sus objetivos la “urbanización de villas y asentamientos urbanos” de la Cuenca Matanza Riachuelo, también fue consultado y participó del proceso judicial. Recordemos que el Plan incluye compromisos para la realización de diferentes obras y acciones como la construcción de viviendas, el saneamiento de los márgenes de la cuenca, la obtención de suelo urbanizado y relocalizaciones (ACUMAR, 2010a y 2016a). Asimismo, como ya vimos en el capítulo 3, tiene facultades legales específicas para intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición ambiental y utilización racional de los recursos naturales. A su vez, cuenta con poderes que prevalecen sobre cualquier otro concurrente en el ámbito de la cuenca (arts. 5° y 6° de la Ley N° 26.169).

Consultado por el tribunal durante la tramitación de esta acción, ACUMAR convalidó la postura municipal, no se pronunció sobre el impacto ambiental de la obra y su incidencia sobre la implementación del PISA. Como se verá, esta respuesta resultaría contradictoria con la información que aportó a la causa el Cuerpo Colegiado,

⁷⁴ Presentación del 1 de junio de 2017 del Municipio de Lanús en el Expediente N° 52000001/2013/08, caratulado “ACUMAR sobre Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios - Villa Jardín – Municipio de Lanús”.

⁷⁵ Expediente N° 52000001/2013/08, caratulada “ACUMAR sobre Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios - Villa Jardín – Municipio de Lanús”.

creado por la Corte Suprema Nacional para darle seguimiento a la ejecución del Caso *Mendoza* en su sentencia de 2008.



En la imagen se observa de forma panorámica la obra del puente concluida. A la derecha el puente avanza sobre los terrenos de la ex Fabricaciones Militares S.E. Se puede ver cómo las estructuras de hormigón que sostienen el puente en ambas costas del Río producen un angostamiento de su cauce natural. Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, nota web titulada “Cómo se ve desde un dron la obra que mejora el tránsito para cruzar el Riachuelo”, publicada el día 21 de septiembre de 2018⁷⁶.

El Cuerpo Colegiado también se presentó en la causa, adhirió a la acción presentada por los/as vecinos/as, y aportó argumentos centrales sobre la necesidad de suspender de forma inmediata la obra en discusión. En especial, sostuvo que la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) realizada para la construcción del Puente por la empresa responsable de su ejecución, AUSA, así como su aprobación administrativa, carecían de seriedad y consistencia técnica y, por lo tanto, no permitían identificar y valorar las consecuencias ambientales de la obra. A su vez, sostuvo que la evaluación realizada no ofrecía elementos que permitan prevenir y mitigar los graves daños que se podrían provocar con este proyecto (Cuerpo Colegiado, 2017).

Para fundamentar su presentación, acompañó documentación donde demostraba que, ante el pedido de opinión técnica del APRA, ACUMAR había dictaminado que la EIA de la obra evidenciaba numerosas inconsistencias y/o errores que dificultaban su interpretación, concluyendo así que los impactos específicos del proyecto Puente Lacarra no habían sido correctamente analizados y descriptos. Por

⁷⁶Disponible en el siguiente link [On-line], DirecciónURL:<https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/noticias/puente-olimpico-ribera-sur-un-beneficio-para-300-mil-vehiculos-que> (Página consultada el día 04/09/2022).

este motivo, recordaba que este Organismo solicitó revisar la consistencia del informe EIA para verificar que el análisis de impactos y medidas de gestión propuestas realmente sean consistentes con las acciones previstas en el proyecto (Cuerpo Colegiado, 2017).

A su vez, sostuvo que, el APRA al aprobar la aptitud ambiental del proyecto no consideró las demandas sociales de participación y los señalamientos técnicos formulados por ACUMAR. Por todas estas razones, cuestionó la aprobación de la aptitud ambiental por parte del APRA y la OPDS, y afirmó que el Juzgado Federal N° 2 de Morón debía aplicar el principio precautorio⁷⁷ para evitar los daños ambientales que se producirían y, en consecuencia, suspender la construcción del puente hasta tanto se elabore un nuevo EIA que contemple la totalidad de la obra proyectada y sus impactos reales para el ambiente. (Cuerpo Colegiado, 2017).

A mediados de 2017, tras analizar la presentación judicial vecinal, el Juzgado Delegado rechazó el pedido de suspensión del proyecto de construcción del Puente Lacarra-Osorio. Para tomar esta decisión, cuestionó el tipo de acción judicial presentada -medida autosatisfactiva- en relación al objetivo propuesto -suspensión de la obra- y consideró que la impugnación de los efectos ambientales debió realizarse ante las autoridades competentes de cada jurisdicción (OPDS y APRA). Asimismo, afirmó que “no existen proyectos de viviendas para el Municipio en el Barrio Villa Jardín -Ex Fabricaciones Militares S.E.” además de las etapas realizadas y en proceso de ejecución. Aseguró que: “se ha realizado una audiencia pública de la que han participado vecinos de Lanús”. En especial, para relativizar el impacto ambiental y habitacional de la obra, se basó en las respuestas realizadas por ACUMAR⁷⁸, aunque no consideró las inconsistencias en las respuestas de este Organismo señaladas por el Cuerpo Colegiado.

Sin embargo, para asegurar el acceso a la información ambiental según sus propios términos, el Juzgado también ordenó a la ACUMAR realizar un control bimestral de la ejecución obra. Para ello requirió en la misma decisión judicial que la

⁷⁷ Por principio precautorio se entiende en derecho ambiental que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de costos, para impedir la degradación del medio ambiente” (artículo 4° sobre “Principios de la política ambiental” de la Ley N° 26.675).

⁷⁸ Sentencia del Juzgado Federal Criminal y Correccional de Morón N° 2 del 11 de julio de 2017, Expediente N° 52000001/2013/08, caratulada “ACUMAR sobre Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios - Villa Jardín – Municipio de Lanús”.

Autoridad de la Cuenca elabore y presente informes detallando su grado de avance, que “deberán reflejar de modo claro y sencillo el plan de gestión ambiental, programa de control y procedimiento de mitigación de daños –si los hubiera...”.

El 14 de julio de 2017, los/as vecinos/as realizaron el último intento de resistir el avance de esta obra en el ámbito judicial, cuando presentaron una medida cautelar ante el Poder Judicial Contencioso Administrativo de la Ciudad de La Plata, con el patrocinio legal de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. En esta nueva acción judicial solicitaron que se ordene al Municipio de Lanús y al OPDS la suspensión inmediata de la obra en marcha para evitar el agravamiento del riesgo sanitario-ambiental denunciado.

La jueza interviniente, la Dra. María Ventura Martínez, a cargo del Juzgado Contencioso Administrativo N° 4 de La Plata, informó a las autoridades demandadas sobre la acción judicial para recibir sus comentarios y tomar luego una decisión sobre el caso. Tras analizar los planteos del Municipio de Lanús y el dictamen del Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, la Jueza sostuvo que el juzgado competente para intervenir es el Juzgado Delegado del Caso *Mendoza*, el Juzgado Federal Correccional y Criminal N° 2 de Morón, donde ya se había decidido una acción judicial con el mismo objetivo. Por lo tanto, rechazó la medida cautelar y ordenó el archivo de la causa⁷⁹. En consecuencia, finalmente la obra se ejecutó y el Puente Lacarra-Osorio fue inaugurado a finales de 2018.

La experiencia del Barrio Popular Villa Jardín, en Lanús, visibiliza el recorrido de una demanda por derechos sociales y ambientales desde un barrio hasta los tribunales. Desde la perspectiva vecinal, el conflicto tuvo un desenlace negativo para la vigencia del derecho a un hábitat digno. No obstante, se observó también que la creación de alianzas entre los/as vecinos/as y diferentes instituciones académicas, judiciales y actores de la sociedad civil, fue central para suplir la falta de información que las agencias estatales se negaron a difundir, permitió documentar y dar sustento probatorio a la vulneración de derechos denunciada. Esta articulación social e institucional fue imprescindible para equilibrar la relación de fuerzas desiguales que

⁷⁹ Resolución judicial del Juzgado Contencioso Administrativo N° 4 de La Plata, a cargo de la Dra. María Ventura Martínez, de septiembre de 2017, en el Expediente N° 49294/2017, caratulado “Rossetti Cynthia Lorena y otros c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otro/a s/ Medida cautelar autónoma o anticipada - Otros juicios”.

se expresaron en este conflicto. Hicieron posible la presentación de acciones judiciales en defensa del derecho a un hábitat digno y a un ambiente sano. Sin embargo, el Municipio de Lanús, junto con el Gobierno de la Ciudad, impusieron su decisión. ACUMAR no asumió su rol de autoridad de la cuenca hídrica, incurrió en contradicciones manifiestas y por omisión convalidó el proyecto cuestionado por los/as vecinos/as.

La canalización del conflicto por vía judicial, puso a prueba la infraestructura institucional creada por la sentencia del Caso *Mendoza* para proteger derechos sociales y ambientales. Frente a la actuación en bloque de los poderes políticos de Lanús y el Gobierno de la Ciudad, así como de las autoridades ambientales (APRA, OPDS y ACUMAR), la conducta del poder judicial resultaba definitiva. No obstante, en este caso, los dos juzgados intervinientes decidieron en contra de lo solicitado por los/as vecinos/as y admitieron la construcción del Puente Lacarra-Osorio. Finalmente, las estrategias barriales, que buscaron hacer frente a esta coalición estatal y defender la reurbanización, lograron presionar para que el Municipio de Lanús deba dar explicaciones y brinde información, pero no pudieron evitar la decisión regresiva.

CONCLUSIONES

El objetivo de la tesis fue estudiar el estado de cumplimiento de los derechos y las políticas dirigidas a garantizar el acceso a un hábitat digno en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires, entre los años 2012 y 2018. A continuación, se desarrollan las principales conclusiones de este trabajo, teniendo en cuenta el rol de los diferentes actores sociales y estatales ante las omisiones, avances o retrocesos para la protección de este derecho, así como los hallazgos sobre las experiencias que demostraron potencialidades para asegurar su progresiva satisfacción o que, por el contrario, agravaron su vulneración.

Desde una perspectiva de derechos humanos, el foco de la investigación estuvo puesto en la interrelación entre actores, conflictos y políticas públicas, a partir del estudio de casos específicos, donde cobraron protagonismo en forma sucesiva: los gobiernos municipales, al analizar la implementación de la Ley de Hábitat (capítulo 2); el Poder Judicial Nacional y ACUMAR al indagar en el estado de ejecución del Caso *Mendoza* (capítulo 3); y, finalmente, la población de los barrios populares cuando se investigaron conflictos por el derecho a la vivienda adecuada en Villa Jardín, Lanús, y el acceso al agua potable en Unamuno, Lomas de Zamora (capítulo 4).

Esta secuenciación, que organizó los capítulos de la tesis, guiará también las reflexiones finales que se ofrecen seguidamente. Se analizarán los principales hallazgos de esta investigación teniendo en cuenta 3 ejes fundamentales vinculados al derecho a un hábitat digno en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Por un lado, el estado de implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, por otro lado, la ejecución del Caso *Mendoza* de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su dimensión urbano-habitacional, y, luego, las estrategias legales y sociales desplegadas desde los barrios para defender su derecho a la integración socio-urbana. Finalmente, se expresa la necesidad de trabajar en las interrelaciones, complementariedades y vinculaciones de los derechos y políticas formulados a raíz de estos procesos judiciales y normativos a la hora de garantizar el derecho al hábitat.

En cuanto a la Ley de Hábitat, su sanción significó un hito en la consagración legal del derecho individual y colectivo al acceso a un hábitat justo; en especial para la población de barrios populares. Sin embargo, tras su resistida sanción y reglamentación, se observó el principal desafío para la vigencia de la norma, que consistió en lograr la implementación efectiva de sus políticas; tarea aún incipiente,

que enfrenta obstáculos específicos para traducirse en medidas y políticas concretas en los gobiernos locales y sus barrios más vulnerabilizados. Durante el periodo estudiado, su implementación se hallaba manifiestamente excluida de la agenda de los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora. Las causas de esta exclusión eran múltiples, no obstante, podemos afirmar que las principales se relacionaban a la escasa voluntad política de los distintos niveles de gobierno en su implementación y la falta de conocimiento y formación de los/as agentes municipales en los instrumentos de actuación previstos por la norma. Asimismo, los constantes cambios de autoridades estatales responsables, en especial a nivel provincial, conspiró contra el desarrollo de un proceso sostenible de gestión, condición indispensable para implementar la norma.

A su vez, se observaron serias dificultades para que las áreas municipales competentes -nos referimos a las áreas de vivienda, hábitat, ambiente, tierras y obras- trabajen por la efectividad de la normativa y las políticas que hacen operativo el derecho a un hábitat digno. De hecho, la implementación de políticas socio-urbanas de semejante envergadura pone en juego las capacidades y limitaciones de los distintos niveles de gobierno involucrados. La complejidad de articular de forma conducente las áreas provinciales y municipales demuestra las distintas dimensiones institucionales y la capacidad de coordinación estatal que se debe tener en cuenta para intervenir en afectaciones estructurales de derechos sociales.

Al mismo tiempo, se observó que la aplicación de la Ley N° 14.449 requiere su apropiación social, la participación activa desde los barrios, las organizaciones y la población de los municipios de la Provincia. Para ello es clave la puesta en funcionamiento de las Mesas de Gestión para la reurbanización de villas y asentamientos, así como el resto de mecanismos de participación social regulados por la Ley (arts. 13°, 35° y 36° de la Ley de Hábitat). Estos espacios institucionales, permiten que los/las representantes de los barrios hagan escuchar sus demandas, aseguran el acceso a información sobre las políticas urbano-habitacionales, posibilitan incidir en los/as tomadores/as de decisiones y darle seguimiento a la implementación de la norma. Adicionalmente, resulta fundamental que el ejercicio de la participación social reclamado encuentre un estado municipal articulado, presente y que responda desde las distintas áreas relevantes que lo componen. La posibilidad de ofrecer medidas y políticas efectivas para atender las demandas sociales a nivel municipal es la contracara que da sentido y efectiviza el derecho a la participación.

Para lograr la modificación del estado de cosas actual, caracterizado por la baja implementación de la LAJH, es imprescindible que el Estado Provincial —junto con los municipios— demuestren la voluntad política de ejecutar los instrumentos de actuación y las herramientas de gestión que contempla la norma. Para fines de 2018, pese al tiempo transcurrido desde la sanción y reglamentación de la Ley, en los dos municipios investigados aún restaba comenzar por aspectos básicos, como la difusión y la capacitación a funcionarios/as y organizaciones barriales, la implementación y formalización del registro de demanda habitacional, las modificaciones y adecuaciones legales para poner en marcha la participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por el accionar urbanístico. En particular, se tornaba evidente la necesidad de capacitación sobre la norma dirigida a funcionarios/as, cuadros técnicos y trabajadores/as municipales, como modo de generar capacidades locales para la implementación de estas políticas.

Cabe destacar que el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora tienen obligaciones legales concretas en el plano jurídico de asegurar el derecho a la vivienda y a un hábitat digno en sus jurisdicciones. Para ello, deben resolver de forma progresiva y prioritaria los déficits urbano-habitacionales que afectan a los sectores sociales en condición de pobreza crítica. Entre otras responsabilidades, deben agotar el máximo de recursos disponibles, entendiendo por “recursos” no sólo los económicos, sino también los regulatorios, que permitan fortalecer la capacidad política recaudatoria en el nivel provincial y local. La consecuencia indirecta de la omisión estatal en implementar la norma es el favorecimiento de la especulación inmobiliaria y el aprovechamiento de las valorizaciones urbanas por parte de los actores privados del mercado, con la consecuente afectación de los derechos de las poblaciones más vulnerabilizadas. En otros términos, los municipios tienen la obligación legal de implementar la Ley N° 14.449. No pueden optar entre cumplir o no con sus políticas.

Por otra parte, al estudiar el estado de implementación de la Ley de Hábitat en Lanús y Lomas de Zamora, en función de los objetivos de esta tesis, fue inevitable indagar en aquellas políticas urbano-habitacionales que se estaban ejecutando en los barrios populares ubicados en estos municipios como consecuencia de la ejecución del Caso *Mendoza* de la Corte Suprema Nacional. Esta decisión judicial de 2008, previa a la sanción de la Ley N° 14.449, visibilizó las vulneraciones más graves a derechos

sociales y ambientales que tienen como principales afectadas a las familias que habitan en los márgenes de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

La demanda por un hábitat justo en la Provincia de Buenos Aires, asociada de forma indivisible a la mejora en la calidad de vida y la garantía de un ambiente sano para las familias de la Cuenca, sin reducirse a este caso judicial, encontró un ámbito más en el cual disputarse. En la primera etapa de ejecución del caso, en términos de visibilidad de la problemática socio-ambiental, el conflicto ingresó en la agenda pública y fue motivo de formulación de políticas públicas específicas; por lo cual, el caso significó una oportunidad única. El reconocimiento de derechos sociales y ambientales de la población de barrios populares, siempre en tensión, conflicto y vulneración, fue un efecto positivo fundamental de la sentencia (Abramovich y Pautassi, 2009; Garavito y Franco, 2019; Merlinsky, 2013; y Bazán, Rossi y Sigal, 2021). Asimismo, se pusieron en marcha mecanismos institucionales para canalizar la demanda por la exigibilidad, respeto y protección de estos derechos en el ámbito bonaerense.

La decisión judicial fue un posicionamiento claro de la Corte sobre la operatividad de los derechos sociales y ambientales de tipo colectivo y, al mismo tiempo, sobre la posibilidad de denunciar su vulneración estructural ante los tribunales de justicia; incluso antes de la sanción de la Ley N° 14.449 que reconocería formalmente estos derechos en el ámbito provincial. Por esta razón, resulta un antecedente jurisprudencial significativo, que puso en cuestión la tradición de aquellos tribunales proclives a rechazar estas demandas por considerarlas como “asuntos políticos no justiciables”, propios de los poderes ejecutivos y excluidos de la tutela jurisdiccional. Al dictarse el fallo *Mendoza*, esta era la postura predominante en el Poder Judicial de la Provincia (Arenaza y Fava, 2013).

Sin embargo, tiempo después, la propia Corte y el Juzgado Delegado para la ejecución del caso, impusieron límites a la representación y la participación procesal del colectivo afectado, que significaron verdaderos obstáculos para el acceso a la justicia. Al final del periodo analizado, en el año 2018, el Juzgado Delegado aún se negaba a recibir de forma directa a los/as habitantes de los barrios populares y la Corte no admitía su participación en las audiencias públicas del caso (Bercovich, et al., 2014; Barrera, 2021; Bazán, Rossi y Sigal, 2021). Asimismo, la población afectada, tanto de la Ciudad como de la Provincia de Buenos Aires, luego de una década de ejecución de la sentencia, entre los años 2008 y 2018, continuaron denunciando la violación de sus

derechos y el bajo nivel de cumplimiento de los mandatos de la Corte (Bazan, Rossi y Sigal, 2021).

En este sentido, el estudio de la dimensión habitacional de la ejecución del Caso *Mendoza* realizado en el Capítulo 3 de esta tesis permitió analizar el rol del poder judicial y los organismos estatales responsables de controlar, supervisar y ejecutar las políticas públicas sobre relocalizaciones, construcción de viviendas y acceso a servicios esenciales en los barrios bonaerenses. Se observó el potencial y los límites de la judicialización de este conflicto, así como su impacto en el ejercicio del derecho a un hábitat digno. Durante el proceso de ejecución, los mandatos de la Corte en materia de mejora de las condiciones de vida, vivienda y hábitat se redujeron a los acuerdos fijados entre las diferentes jurisdicciones en el Convenio Marco del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios de 2010 (ACUMAR, 2010a). Aunque estas políticas, con todas las demoras y déficits, fueron formuladas para mejorar la condición de vida de la población de algunos barrios populares, su implementación parcial contrastó con la demanda social histórica por una política integral de reurbanización.

Esta tensión fue identificada por el Equipo Riachuelo de la DGN como una “dicotomía” presente en la ejecución de la causa, que: “...no se plantea en términos de reurbanización, sino, principalmente, de cumplimiento del Convenio Marco 2010, que establece la ejecución de una cantidad determinada de viviendas o mejoramientos de viviendas, y, en algunos pocos casos, obras de mejoramiento de acceso a servicios” (Equipo de Trabajo Riachuelo DGN, 2021). Esta perspectiva se debe tener en cuenta para evaluar los efectos reales del caso y las políticas implementadas para la protección del derecho colectivo a un hábitat digno. El contraste profundo entre una política de reurbanización y aquellas medidas acordadas previamente por las distintas jurisdicciones condenadas y responsables, se expresa cuando los poderes ejecutivos toman decisiones, planifican políticas y pretenden rendir cuentas ante la Corte desde una perspectiva formalista, antes que en la satisfacción efectiva de derechos sociales de la población de los barrios⁸⁰.

⁸⁰ Así, por ejemplo, en la última audiencia pública de seguimiento del Caso *Mendoza* celebrada por la Corte Suprema Nacional en 2018, las agencias estatales tomaron como parámetro de cumplimiento de sus obligaciones la construcción de 17.000 viviendas en los diferentes municipios incluidos en la causa. En aquella oportunidad, los/as Ministros/as de la Corte señalaron que la realidad considerada para calcular la cantidad de viviendas necesarias en el año 2010 difería de la situación de 2018. A más de 10 años de celebrado el Convenio Marco, la densidad poblacional y el déficit urbano-habitacional de los

Por otra parte, se observó que la creación de ACUMAR, como organismo interjurisdiccional de la Cuenca y principal responsable de la ejecución de la sentencia, fue una apuesta institucional ambiciosa para superar los conflictos, omisiones y superposiciones jurisdiccionales. Se suponía que debía formular e implementar políticas en los diferentes territorios involucrados y remediar los derechos de la población vulnerabilizada, más allá de las resistencias y decisiones de los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, no cumplió ese rol y, sea por omisión o por acción, contribuyó a la implementación de políticas regresivas y vulneratorias del derecho a un hábitat digno entre 2012 y 2018, como se observó en el Caso del Barrio Villa Jardín, Lanús (Bazán y Rossi, 2020).

En el ámbito de la formulación, implementación y evaluación de las políticas de integración socio-urbana, la participación social fue una demanda constante de las comunidades afectadas. La posibilidad de poner en marcha y sostener las mesas de trabajo en los diferentes barrios, significaba para los/as vecinos/as acceder a la información del caso de primera mano, incidir en las decisiones sobre políticas que afectan sus vidas y exigir respuestas a las autoridades estatales ante el incumplimiento de sus obligaciones. Entendida como dimensión del derecho a una vivienda adecuada o como expresión de la gestión democrática de la ciudad, la vigencia del derecho a la participación social fue resistida por los gobiernos locales y motivó acciones judiciales para lograr su cumplimiento efectivo durante los procesos de relocalización, construcción de viviendas y acceso a servicios públicos.

Cuando se estudiaron los casos barriales, vinculados a la ejecución de la Causa *Mendoza*, se observó en el capítulo 4 que la organización de las mesas de trabajo, con participación genuina de los/as vecinos/as, sostenimiento organizado de sus reclamos y el involucramiento del poder judicial, contribuyó a generar las condiciones indispensables para la realización progresiva del derecho al hábitat, como sucedió en el Barrio Popular Unamuno, Lomas de Zamora. Contrariamente, cuando se tomaron medidas inconsultas, se negó la participación social, se excluyó del proceso judicial y el tribunal no se involucró en las demandas territoriales, se agravaron las condiciones que explican la vulneración de este derecho, como sucedió en el caso de Villa Jardín, en Lanús.

barrios populares se había agravado. En consecuencia, estas condiciones revelaban la necesidad de readecuar estas políticas para lograr una mejora real de la calidad de vida de sus habitantes.

En el Barrio Popular Unamuno, Lomas de Zamora, se estudió la puesta en marcha de un entramado social e institucional donde interactuó el funcionamiento de las Mesas de Trabajo Barrial -herramienta de participación y control social de tipo colectiva construida por los/as vecinos/as- con mecanismos institucionales, propios del proceso judicial. La interacción de acciones sociales, judiciales y políticas, impulsó la demanda por el derecho al agua y posibilitó la solución provisoria alcanzada. El sostenimiento en el tiempo de los/as vecinos/as de este proceso de reclamo desde Unamuno, con su participación activa en las mesas, fue fundamental para asegurar el acceso al agua potable en lo inmediato, pero también a mediano y largo plazo.

La Mesa se convirtió en un espacio para solicitar y difundir información pública, identificar responsables estatales y pasos administrativos a seguir. A su vez, permitió detectar dónde están las resistencias, demoras y los incumplimientos estatales, para poner en marcha mecanismos que reviertan estas conductas. Tarea para la cual el vínculo entre los/as vecinos/as y el Equipo de Trabajo Riachuelo de la DGN fue crucial. En conjunto documentaron la vulneración de derechos, los déficits socio-urbanos y la conducta de los actores responsables ante el Juzgado Delegado. Frente al incumplimiento de los acuerdos alcanzados, o la ausencia de funcionarios/as en las Mesas Barriales, los/as vecinos/as, con el patrocinio legal de la DGN, realizaban presentaciones judiciales. Como respuesta, el Juzgado convocaba audiencias, requería informes y realizaba inspecciones oculares para constatar de forma directa los déficits en el acceso a servicios.

A su vez, ante la falta de avances, los retrasos y la reiteración de incumplimientos, el Juzgado dictaba sentencias que establecieron órdenes, reglas, plazos de cumplimiento e identificaba a las autoridades responsables de su ejecución. Así sucedió con la resolución que ordenó el suministro provisoria de agua potable y aquella que reconoció a la Mesa de Trabajo Barrial de Unamuno como espacio de participación y fijó reglas para su funcionamiento⁸¹. De este modo, la conducta del Juzgado Delegado contribuyó a la solución progresiva de la demanda por el agua potable impulsada por las comunidades barriales de Unamuno y, a su vez, legitimó a la Mesa de Trabajo Barrial.

⁸¹ Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, resoluciones de los días 21/05/2015 y 18/09/2017, Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora.

No obstante, al mismo tiempo, pese a las reiteradas presentaciones donde los/as vecinos/as solicitaron ser recibidos por el tribunal y participar de las audiencias judiciales, ello no sucedió. Durante los años 2014 y 2018, el Juzgado sólo admitió la participación institucional en las audiencias, asumida por la DGN, pero los/as afectados/as directos/as, protagonistas del Caso *Mendoza*, no fueron recibidos. Esta postura replicó la decisión que aún sostiene la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que tampoco recibe al colectivo de familias afectadas de los barrios de la cuenca en sus audiencias de seguimiento del caso.

En consecuencia, la experiencia barrial de los/as vecinos/as del Barrio Popular Unamuno, demostró las posibilidades de la articulación entre estrategias de movilización social y reclamo legal para el acceso a servicios esenciales, componente fundamental del derecho al hábitat digno. Cuando la judicialización del conflicto se sostiene antes, durante y después en la participación social, se puede lograr mayor involucramiento territorial del tribunal, se potencian las demandas vecinales y se generan condiciones propicias para el control de las responsabilidades estatales y el cumplimiento de las órdenes judiciales (Sigal, Rossi y Morales, 2017).

Por el contrario, el caso del Barrio Popular Villa Jardín, en Lanús, demostró las dificultades para hacer realidad la gestión democrática del hábitat en el ámbito local. En especial, cuando los actores estatales, sean del poder ejecutivo o judicial, adoptan una posición común vulneratoria de derechos, toman decisiones unilaterales y no escuchan las demandas sociales. En Lanús, la decisión municipal de modificar el uso de las tierras y construir el Puente Osorio-Lacarra fue adoptada sin informar, consultar o dar intervención previa a la comunidad afectada, a pesar de sus graves impactos ambientales y habitacionales. El resultado fue el desconocimiento de las necesidades barriales de Villa Jardín, cuya población enfrenta como principal problemática el déficit habitacional estructural y la contaminación ambiental. En este caso, la negación de la participación social fue consecuencia de la falta de implementación local de las herramientas creadas por la Ley N°14.449 para asegurar la gestión democrática del hábitat en Lanús (Bazán y Rossi, 2020).

Como se analizó, ello obligó a las organizaciones barriales a intentar diversas estrategias, acciones y alianzas para incidir en esta decisión regresiva. La necesidad de recurrir a otros actores institucionales, como la UNLa, y la DGN y la Clínica Jurídica de la Universidad de La Plata, demostró la inexistencia de mecanismos adecuados de participación en políticas de hábitat y vivienda a nivel municipal y en el proceso de

ejecución de la sentencia de la Causa *Mendoza* en particular. Finalmente, la demanda sostenida por la apertura de espacios de participación no fue atendida, primó una política de hechos consumados y las acciones administrativas y judiciales no resultaron efectivas para proteger los derechos sociales y ambientales afectados (Bazán y Rossi, 2020).

El posicionamiento del Municipio de Lanús repercutió en la vulneración de derechos sociales reconocidos en la sentencia del Caso *Mendoza* y por la Ley de Hábitat. En cuanto al derecho a la vivienda y a un hábitat digno, la decisión estatal no consideró la creciente densificación poblacional para readecuar la política de construcción de viviendas y el proceso de reurbanización. En su lugar, se avanzó con una obra que impidió dar una respuesta habitacional acorde al hacinamiento crítico que registraba el barrio. El municipio rechazó los reiterados pedidos de participación social y actuó en bloque con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para ejecutar este proyecto. Por su parte, el otro actor estatal relevante en el caso, ACUMAR, no asumió su rol de autoridad metropolitana de la cuenca, por lo cual no realizó un control activo de la obra, sus impactos ambientales y urbanos. Por lo tanto, el Municipio de Lanús, el Gobierno de la Ciudad y ACUMAR, todos gestionados por un mismo actor político cuando se produjo el conflicto entre 2016 y 2017, la Alianza Cambiemos, hicieron frente común para ejecutar la obra en un año preelectoral.

Asimismo, se observaron los fuertes obstáculos que sufre la población del barrio para acceder de forma sustantiva a la justicia. El Juzgado Delegado, en lugar de equilibrar esta relación asimétrica de poder entre los actores, profundizó la desigualdad en la que se encuentran los/as vecinos/as de Villa Jardín. En respuesta a las presentaciones de la red barrial, previas a la acción judicial, el Juzgado tenía a su alcance herramientas para revertir la conducta municipal de desinformación y falta de participación en el desarrollo de la obra; sin embargo, no se involucró de forma activa en el conflicto.

Como Juzgado Delegado de la Corte para la ejecución del Caso *Mendoza*, era el actor competente para exigir que ACUMAR cumpliera sus obligaciones legales. En su lugar, sólo cursó requerimientos formales y admitió respuestas que favorecieron a la parte más aventajada del proceso. Los/as habitantes y organizaciones de Villa Jardín no contaron con información fundamental sobre el proyecto estatal y la obra y, por esta razón, tampoco pudieron impugnar a nivel administrativo estas decisiones y ejercer oportunamente su derecho al acceso a la justicia. El tribunal se valió de las

consecuencias de estas violaciones de derechos para rechazar el pedido de suspensión de la obra. No consideró los antecedentes de falta de participación, la desinformación y la desigualdad estructural en la que se encuentra la población afectada para hacer escuchar su voz ante el Municipio.

Los/as vecinos/as, sus organizaciones y la Red de Villa Jardín intentaron diversas estrategias para incidir en la suspensión del proyecto. Agotados los mecanismos sociales, administrativos y políticos, conformaron una alianza más amplia, que incluyó a otros actores legales y académicos. Esta estrategia permitió el ingreso “formal” del conflicto a la ejecución del Caso *Mendoza* para denunciar la vulneración de sus derechos sociales y ambientales. Si bien el Municipio y el GCBA lograron imponer su voluntad, la actuación conjunta de los/as vecinos/as en el campo legal los obligó a brindar información, a que expliciten sus razones para concretar la obra sin escuchar las demandas barriales y a rendir cuentas por sus decisiones.

Como se puede observar, en ambos casos desarrollados en el capítulo 4, tanto en el Barrio Unamuno como en Villa Jardín, con independencia del desenlace de cada conflicto, la falta de implementación de herramientas de actuación y políticas creadas por la Ley N° 14.449, posicionó a las comunidades afectadas en una condición de mayor desventaja frente a omisiones, decisiones o políticas contrarias a sus derechos. Lo cierto es que existe una estrecha vinculación entre el objetivo de la sentencia judicial del Caso *Mendoza* y los derechos que la Ley de Hábitat reconoce y busca hacer efectivos en los territorios bonaerenses. Aspectos no contemplados directamente en la sentencia de la Corte, en las resoluciones de ACUMAR y en las decisiones del Juzgado Delegado, se encuentran regulados en la LAJH y ofrecen un marco legal protectorio del derecho al hábitat para la población de los barrios populares de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Desde el punto de vista legal, así como en relación a la formulación de políticas adecuadas para asegurar el derecho a un hábitat digno, corresponde que estos procesos se articulen de forma virtuosa, interactúen y se potencien entre sí para cumplir sus objetivos. La Ley N° 14.449 reconoció la participación social, el acceso a información, la gestión democrática de la ciudad, la formulación, implementación y evaluación de políticas urbano habitacionales como derechos sociales fundamentales para garantizar el acceso a un hábitat digno. Por lo tanto, estos derechos no deberían quedar librados a la discrecionalidad política o judicial, ya que se tratan de obligaciones estatales exigibles. Sin embargo, para fines de 2018, los niveles de implementación de la norma

eran muy bajos y sus políticas no eran consideradas en los barrios de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Bazán y Rossi, 2020).

Por estos motivos, se observó un distanciamiento entre el reconocimiento legal del derecho al hábitat, la vivencia social de su vulneración y la conducta estatal que debería dar respuestas para garantizarlo. Aunque las normas nacionales y provinciales consagraron un amplio reconocimiento del derecho a un hábitat digno en el territorio de la Provincia, ello contrastaba con su realización efectiva para la población de los barrios populares bonaerenses. En la realidad de los barrios, ámbito de vulneración estructural de este derecho, los/as vecinos/as conciben el hábitat desde sus trayectorias, demandas y experiencias. Esta perspectiva, en parte reconocida formalmente por las normas, tensionaba con las prácticas y los intereses de actores políticos y judiciales.

Vecinos/as, jueces y funcionarios/as municipales se movilizan, toman decisiones e intervienen motivados por sus propias concepciones de aquello que entienden como medidas adecuadas para asegurar, de forma directa o indirecta, la mejora en la calidad de vida de las familias afectadas, la realización del derecho a un hábitat digno o la definición de las políticas en sus jurisdicciones. Estas posturas entran en conflicto, parecen no encontrar un punto de diálogo y el funcionamiento de los mecanismos creados para construir acuerdos, como los espacios de participación social, son obstaculizados por las autoridades estatales y exigidos por los/as vecinos/as ante municipios y tribunales.

Por un lado, los municipios, actores centrales en la implementación territorial de las políticas de vivienda y hábitat reguladas por la Ley N° 14.449, evidenciaron una fuerte dependencia de los niveles de gobierno superiores para adoptar acciones autónomas. Sin embargo, desconocen, se niegan o resisten a implementar políticas que se encuentran dentro de su competencia y que podrían contribuir al acceso a un hábitat justo, como las medidas para asegurar a nivel local la gestión democrática del hábitat. Por otro lado, el poder judicial, tanto la Corte Suprema como su Juzgado Delegado, funcionaron en la ejecución del Caso *Mendoza* de acuerdo a una conducta formalista arraigada en la normativa procesal, que excluye a los/as principales afectados/as del caso y condiciona el acceso a la justicia. Ello ocurre en uno de los casos de interés público más paradigmáticos de la Corte, donde convive una decisión judicial sin precedentes y un mecanismo para su ejecución que no está a la altura de los desafíos planteados (Bazan, Rossi y Sigal, 2021).

De forma contraria a lo sostenido por autoridades políticas y judiciales, que consideraron la intervención de las familias como un factor de “anarquía” (CSJN, 2006), la participación activa en las políticas públicas y en los procesos judiciales, hace operativa la gestión democrática de la ciudad y contribuye a la realización del derecho a un hábitat digno (arts. 10° y 13° de la Ley N° 14.449). A su vez, resulta una herramienta fundamental para que los/as destinatarios/as de las medidas estatales dirigidas a la integración socio-urbana accedan a información pública, conozcan cómo ejercer sus derechos y hagan escuchar su voz. Son las propias familias de los barrios populares quienes deben ser consultadas sobre cuáles son las políticas más adecuadas para mejorar sus condiciones de vida (IPPDH, 2014; Bercovich, et al., 2014 y Corti, 2014).

En definitiva, la demanda que originó el Caso *Mendoza* y el proceso que llevó a la sanción de la Ley de Hábitat se explican por la movilización social de los sectores populares que se organizaron en defensa de su derecho a un hábitat digno. En este camino, vecinos/as, organizaciones barriales, universidades públicas y organismos de derechos humanos tuvieron un rol protagónico. Por lo cual, el progreso en la realización del derecho colectivo al hábitat se disputará en la alianza estratégica que sepan construir los mismos actores que impulsaron estos procesos sociales y legales, en su capacidad de organización y en las acciones que desarrollen para la protección de este derecho. Asimismo, como contracara de la movilización social, la efectividad de este derecho social fundamental dependerá de la decisión estatal de implementar las políticas ya reguladas de forma articulada y virtuosa, lo cual constituye un mandato legal para los diferentes niveles de gobierno involucrados.

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura (2009), “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Editorial Del Puerto, pp. 279-340.

ACIJ y JUNTA VECINAL DE VILLA INFLAMABLE (2012), *Villa Inflamable. Donde comenzó el Caso ‘Mendoza’ los derechos siguen esperando*, Buenos Aires (mimeo). Disponible en el siguiente link: <https://acij.org.ar/villas/villainflamable/> (Consultado el día 11/09/22).

ACUÑA, Carlos y CHUDNOVSKY, Mariana (2013), “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en Acuña, Carlos (Comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pp. 19-67.

AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO (ACUMAR) (2010a), *Convenio Marco para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Segunda y última etapa*, (mimeo). Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

_____ (2010b) *Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)* (mimeo). Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf>. (Consultado el día 11/09/22).

_____ (2016a), *Plan Integral de Saneamiento Ambiental actualizado a 2016* (mimeo). Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2016.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

_____ (2016b) *Audiencia pública ACUMAR*, sobre “Actualización del PISA, hacia una visión compartida”, realizada el 16 de septiembre de 2016. Versión taquigráfica disponible en: http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/audiencia-2016_taquigr%C3%A1fica.pdf (Consultado el día 11/09/22).

_____ (2017) *Audiencia pública* sobre el “Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo”, realizada el 3 de noviembre de 2017, en Burzaco, Provincia de Buenos Aires. Versión taquigráfica disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2017/12/Versi%C3%B3n-taquigr%C3%A1fica-AP2017.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

_____ (2018a) *Audiencia pública* sobre “Identificación de Áreas Prioritarias para la Intervención en la Cuenca Matanza Riachuelo - Análisis de Riesgo Ambiental”, realizada el día 21 de septiembre de 2018. Versión taquigráfica disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/316827/res80.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

(2018b) *Informe final EISAAR Barrio Villa Jardín, Lanús*, realizado por la Dirección de Salud y Educación Ambiental del organismo, pág. 13. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-EISAAR-Villa-Jard%C3%ADn-Lan%C3%BAs.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

ARCIDIÁCONO, Pilar y GAMALLO, Gustavo (2017), “Quince años de litigio habitacional en la Ciudad de Buenos Aires: De la ‘otra ventanilla’ al ‘cierre del grifo’”, *Revista Papeles de Trabajo*, Año 11, Volumen N°19, Editorial Universidad Nacional de San Martín. Instituto de Altos Estudios Sociales.

ARCIDIÁCONO, Pilar, YAKSIC, Nicolás Espejo y GARAVITO, Cesar A. Rodríguez (compiladores) (2010), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores y LAEHR. Disponible en el siguiente link: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/derechos-sociales-justicia-politica-y-economia-en-america-latina.pdf>(Consultado el día 11/09/22).

ARENAZA, Soledad y FAVA, Ricardo (2013), “Entre lo político y lo jurídico: arreglos institucionales en la justiciabilidad del derecho a la vivienda en la Provincia de Buenos Aires”, en ABRAMOVICH, Víctor; ARENAZA, Soledad; CRAVINO, María Cristina; FAVA, Ricardo, *La protección judicial de los derechos sociales en la Provincia de Buenos Aires*, Lanús: UNLa, pp. 19-48.

AUYERO, Javier; SWISTUN, Débora A. (2008), *Inflamable: estudio del sufrimiento ambiental*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

BARRERA, Leticia (2021), “Lo que trajo el ‘Riachuelo’. Desafíos para el análisis de la causa ‘Mendoza’ desde una perspectiva sociojurídica”, en *Revista Institucional N° 24 del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires* (2021), Capítulo 4 sobre el proceso en otras jurisdicciones, Ciudad de Buenos Aires, pp. 202-212.

BASCARY Lourdes, DAVIO Andrea, GALINDO Marín Camilo PÍNGARO LEFEVRE Carlos, SÁNCHEZ Santiago y REESE Eduardo (2015) “Una perspectiva de derechos sobre las políticas de desarrollo y de acceso justo al hábitat” en Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Derechos Humanos en Argentina: informe anual 2015*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2015, pp. 441-465. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/IA2015-11-Una-perspectiva-de-derechos-sobre-las-politicas-de-desarrollo-y-de-acceso-justo-al-habitat-1.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

BAZÁN, Leonel y ROSSI, Julieta, (2020) “El acceso justo al hábitat en el nivel local. Estudio sobre la implementación de la Ley N° 14.449 en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires, 2013-2018” en ROSSI Julieta y GOTTERO Laura (Editoras), *Acceso a la justicia, hábitat digno y derecho a la salud en los municipios de Lanús y Lomas de Zamora de la Provincia de Buenos Aires. Estudio de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat y su articulación con el caso ‘Mendoza’ de la Corte Suprema sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo (2016-2018)*, colección Derechos Humanos, serie investigaciones N° 1, Buenos Aires, Instituto de Justicia y Derechos Humanos, UNLa, 2020.

BAZÁN Leonel, ROSSI Julieta y SIGAL Martín (2021), “Reflexiones a 10 años de la sentencia del caso ‘Mendoza/Riachuelo’. Relatoría de encuentros co-organizados por el CDH-UBA y el IJDH-UNLA”, en *Revista Institucional N° 24 del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires* (2021), Capítulo 1 sobre el proceso en general, Ciudad de Buenos Aires, pp. 33-48.

BERCOVICH, Luciana y MAURINO, Gustavo (Eds.) (2013), “Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires: algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción”, Buenos Aires, Eudeba.

BERCOVICH Luciana, GARONE N., TARBUCH L. y URETA F., (2014), “La participación de los afectados en el ‘Caso Mendoza’: un derecho en construcción”, en Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires, *Revista Institucional N° 6* titulada: “*La causa ‘Mendoza’. La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*”, Buenos Aires, pp. 123-138. Disponible en el siguiente link: <https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/revista-institucional-n6> (Consultado el día 11/09/22).

CARAZO, Piedad Cristina Martínez (2006), “El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica”, *Revista Pensamiento & gestión*, Volumen N°20, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia, pp. 165-193.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES – CELS (2009), *Derechos Humanos en Argentina: informe anual 2009*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores. Disponible en el siguiente link: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/06/IA2009.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

_____ (2013), *Derechos Humanos en Argentina; Informe 2013*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. Disponible en el siguiente link: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/06/IA2013.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

_____ (2017) *Herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat*, 1a ed., Ciudad de Buenos Aires, CELS. Disponible en el siguiente link: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/12/Guias_ley_habitat.pdf (Consultado el día 11/09/22).

CENTRO PARA UNA JUSTICIA IGUALITARIA Y POPULAR - CEJIP (2018), *Informe Virus dengue: La violación colectiva y diferencial del derecho a la salud en las villas de la Ciudad*, Ciudad de Buenos Aires (mimeo). Disponible en el siguiente link: <https://cejip.files.wordpress.com/2018/08/informe-dengue-en-villas-cejip2.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

_____ (2019), *Informe “Villa 15: los déficits en el acceso a servicios esenciales como violación colectiva de derechos sociales*, Ciudad de Buenos Aires (mimeo). Disponible en el siguiente link: <https://cejip.files.wordpress.com/2020/01/informe-cejip-ante-la-relatoria-desca-de-la-cidh.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

_____ (2020) *Informe sobre la situación de Villa 15 y barrios aledaños a raíz del COVID-19*, Ciudad de Buenos Aires (mimeo). Disponible en el siguiente link: <https://cejip.org.ar/2020/06/08/informe-sobre-la-situacion-en-villa-15-y-barrios-aledanos-durante-el-aislamiento-social-obligatorio/> (Consultado el día 11/09/22).

CONSEJO PROVINCIAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2015), *Informe anual 2015*, Provincia de Buenos Aires (mimeo).

_____ (2016) *Informe anual 2016*, Provincia de Buenos Aires (mimeo).

COLEGIO DE ESCRIBANOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (CEPBA) (2021), *Estadística de compraventas, hipotecas, fideicomiso*, Provincia de Buenos Aires, CEPBA (mimeo).

COURTIS, Christian (2010) “Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista”, en ABRAMOVICH Víctor y PAUTASSI Laura, *La medición de derechos en las políticas sociales*, 2010, Ciudad de Buenos Aires, Editores Del Puerto, pp. 127-152.

CORTI, Horacio (2014) “Editorial”, publicado en *La causa ‘Mendoza’. La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*, Revista Institucional N° 4 de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, pp.7-14. Disponible en: <https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/revista-institucional-n6> (Consultado el día 11/09/22).

CRAVINO, María Cristina y FAINSTEIN, Carla (2017), “Disputas por el acceso al ambiente sano y la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la Justicia y políticas públicas”, en CRAVINO María Cristina (coordinadora) *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp.53-113.

CUERPO COLEGIADO (2015), *Informe especial del Cuerpo Colegiado*, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la cuenca Matanza Riachuelo (mimeo). Disponible en: http://www.dpn.gob.ar/documentos/20160304_30775_556677.pdf (Consultado el día 11/09/22).

DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (DGN), *Informe Anual* (2013), Ciudad de Buenos Aires, pp. 88-89 (mimeo). Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/users/uploads/Informe%20Anual%202013.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

_____ *Informe Anual* (2014), Ciudad de Buenos Aires, pp. 118-119 y 196-201 (mimeo). Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/users/uploads/Informe%20Anual%202014%20con%20correccion.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

_____ *Informe Anual* (2015), Ciudad de Buenos Aires, pp. 194-200 (mimeo). Disponible en:

<https://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202015.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

_____*Informe Anual* (2016), Ciudad de Buenos Aires, pp. 191-197 (mimeo). Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202016.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

_____*Informe Anual* (2017), Ciudad de Buenos Aires, pp- 217-225 (mimeo). Disponible en: https://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202017%20Libro%20con%20Tapa_compressed.pdf (Consultado el día 11/09/22).

_____*Informe Anual* (2018), Ciudad de Buenos Aires, pp. 195-200 (mimeo). Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202018%20web-comprimido.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

DELAMATA, G., SEHTMAN A. y RICCIARDI, M.R. (2014), “Más allá de los estrados... Activismo judicial y repertorios de acción villera en la Ciudad de Buenos Aires”, en PAUTASSI, L. (dir.), *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires: acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

DELAMATA, Gabriela (2016), “Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires”, en *Revista Direito e Práxis*, Año 7, Volumen 2, Rio de Janeiro, pp. 567-587.

DE SOUSA SANTOS Boaventura (2009), *Sociología jurídica crítica, Para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, Editorial Trotta.

EQUIPO DE TRABAJO DE LA CAUSA “RIACHUELO” DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y EL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO DE LA SGPI DGN (2021), “El trabajo jurídico comunitario en la Defensa Pública: reflexiones a partir de la causa ‘Mendoza’”, en *Revista Institucional N° 24 del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires*, Capítulo 1 sobre el proceso en general, Ciudad de Buenos Aires, pp. 188-201.

EWALD François, (1997), “El concepto de derecho social”, en *CONTEXTOS Revista Crítica de Derecho Social* N° 1, Buenos Aires, Editorial del Puerto S.R.L., pp. 101-134.

GARCETE H., ACOSTA M., CLADERÓN C., GARONE A., HIGHTON C., MARTÍNEZ A., Parvu A., PIECZANSKI N., TÓRTORA A. y VARGAS N., (2014) “Desafíos en la ejecución de la causa ‘Mendoza’ en los territorios de la Provincia de Buenos Aires. Una aproximación desde la Defensa Pública de la Nación”, en MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, *Revista Institucional N° 6 titulada La causa ‘Mendoza’. La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas*, Buenos Aires, pp. 61-80. Disponible en el siguiente link:

<https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/revista-institucional-n6> (Consultado el día 11/09/22).

GARAVITO, Cesar Rodríguez, y FRANCO, Diana Rodríguez (2019), *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires. Disponible en el siguiente link: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_758.pdf (Consultado el día 11/09/22).

GRAU, Nuria Cunill (2010), “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°46, 41-72.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR (IPPDH) (2014), *Ganar Derechos: Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*, (autores: Julieta Rossi y Javier Moro). Buenos Aires: IPPDH. Disponible en: <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/ganar-derechos/> (Consultado el día 11/09/22).

INSTITUTO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (IJDH), Universidad Nacional de Lanús (2012), *Dictamen sobre la Ley de Acceso Justo al Hábitat*, Lanús, Buenos Aires (elaborado por Soledad Arenaza). Disponible en el siguiente link: <http://ijdh.unla.edu.ar/publicaciones-detalle/12/dictamen-cjdh-unla-sobre-ley-de-acceso-justo-al-habitat> (Consultado el día 11/09/22).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC) (2001) *Censo de Población, Viviendas y Hogares*, Buenos Aires. Resultados sobre hacinamiento, tipo de vivienda y calidad de materiales de la vivienda y hacinamiento en el hogar.

_____(2010) *Censo de Población, Viviendas y Hogares*, Buenos Aires. Resultados sobre hacinamiento, tipo de vivienda y calidad de materiales de la vivienda y hacinamiento en el hogar.

LANGFORD, Malcolm, GARAVITO RODRIGUEZ Cesar, y ROSSI, Julieta (Eds.). (2017), *La lucha por los derechos sociales: los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*, Bogotá, Dejusticia.

LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro, Martínez R. Carlos y Mangas Martín (2014), *Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina. Últimos treinta años: más regresividad menos equidad*, Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.

MACDOWELL SANTOS, Cecilia (2007), “El activismo legal transnacional y el Estado: reflexiones sobre los casos contra Brasil en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en *Sur-Revista Internacional de Derechos Humanos* N°7, Año 4, pp. 29-59. Disponible en: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur7-esp-completa.pdf>(Consultado el día 11/09/22).

MARCENIUK Jorge (2011), “Villa Jardín: su historia, su gente, su lucha. 1933 a 2010”, Comisión de Tierras y Viviendas de Villa Jardín (mimeo). La publicación original se encuentra a resguardo de la Red de Instituciones y Organizaciones de Villa

Jardín y de la institución educativa Escuela Instituto del Sagrado Corazón AL.CAL del mismo barrio, en Lanús, Provincia de Buenos Aires.

MERKLEN, Denis (2005), *Pobres Ciudadanos: las clases populares en la era democrática*, Buenos Aires, Editorial Gorla.

MERLINSKY, María Gabriela (2013), *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, Editorial Fondo de Cultura Económica.

MIGUENS Luna y REESE Eduardo (2016) “Políticas territoriales y gestión del suelo en la Provincia de Buenos Aires. Claves para entender y aplicar la Ley de Hábitat Popular desde una perspectiva de los Derechos Humanos” en MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, *Derecho a la Ciudad. Sin justicia social urbana no hay ciudadanía*, Revista Institucional N° 10, Buenos Aires, pp. 245-255. Disponible en el siguiente link: <https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/revista-institucional-la-defensa-publica-la-caba-ndeg-10>(Consultado el día 11/09/22).

MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (MPD de la Ciudad de Buenos Aires) (2014) “La causa ‘Mendoza’. La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas”, Revista Institucional N° 4. Disponible en: <https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/revista-institucional-n6>(Consultado el día 11/09/22).

MORALES R. Diego, ZIMERMAN Silvina y MEDINA Maximiliano (2012) “Tensiones sociales y respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y el mercado de trabajo”, en Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Derechos Humanos en Argentina: informe anual 2012*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2012, pp. 309-323. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/06/IA2012.pdf>(Consultado el día 11/09/22).

MORALES Diego, ZIMERMAN Silvina, FAIRSTEIN Carolina, PIECZANSKI Nadia y PINGARO LEFEVRE Carlos (2013) “Vivienda adecuada y déficit habitacional. Intervenciones complejas y necesarias” en CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS), *Derechos Humanos en Argentina: informe anual 2013*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2013, pp. 371-373 . Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/06/IA2013.pdf>(Consultado el día 11/09/22).

OSZLAK Oscar y O'DONELL Guillermo (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires. Disponible en el siguiente link:<http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/190/2012/04/Oszlak-O-y-ODonnell-G-1984-Estado-y-Polticas-estatales-en-Amrica-Latina-Hacia-una-estrategia-de-investigacin1.pdf>(Consultado el día 11/09/22).

OSZLAK Oscar (2017), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires: EdUntref.

PERDONI Sergio (2020) “Déficit habitacional y políticas públicas en la Provincia de Buenos Aires”, en ROSSI Julieta y GOTTERO Laura (Editoras), Instituto de Justicia y Derechos Humanos, publicación titulada *Acceso a la justicia, hábitat digno y derecho a la salud en los municipios de Lanús y Lomas de Zamora de la Provincia de Buenos Aires. Estudio de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat y su articulación con el caso ‘Mendoza’ de la Corte Suprema sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo (2016-2018)*, colección Derechos Humanos, serie investigaciones N° 1, Buenos Aires, UNLa, 2020, pp. 11-21.

PEYRANO JORGE W. (2008), *Medidas autosatisfactivas*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, p. 13.

PISARELLO, Gerardo (2007), *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Madrid, Editorial Trotta.

_____ (2009) “Los derechos sociales y sus garantías: notas para una mirada ‘desde abajo’”, en COURTIS Christian y ÁVILA SANTAMARIA Ramiro (editores), *La protección judicial de los derechos sociales*, Ministerio de Justicia y Naciones Unidas, Ecuador, pp. 31-54. Disponible en el siguiente link: <http://www.oas.org/en/sedi/dsi/docs/derechos-sociales.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

REGISTRO PÚBLICO PROVINCIAL DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS (2019), datos publicados por la Secretaría de Hábitat de la Comunidad, de Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://181.171.117.68/registro/publico/> (Consultado el día 11/09/22).

ROSSI, Julieta y GOTTERO, Laura (editoras), y BAZÁN, Leonel, ROSSI, Julieta, PERDONI, Sergio, ARENAZA, Soledad (autores/as), (2020), *Acceso a la justicia, hábitat digno y derecho a la salud en Lanús y Lomas de Zamora. Estudio de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat y su articulación con el caso ‘Mendoza’ de la Corte Suprema sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo*, Colección Derechos Humanos, Serie Investigaciones N° 1, Instituto de Justicia y Derechos Humanos (IJDH), Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús (UNLa).

ROSSI Julieta, ARENAZA Soledad, PERDONI Sergio y BAZÁN Leonel (2020a) “La Ley de acceso justo al hábitat. Un cambio de paradigma en la regulación de las políticas de hábitat popular”, en ROSSI Julieta y GOTTERO Laura (Editoras), Instituto de Justicia y Derechos Humanos, titulado *Acceso a la justicia, hábitat digno y derecho a la salud en los municipios de Lanús y Lomas de Zamora de la Provincia de Buenos Aires. Estudio de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat y su articulación con el caso ‘Mendoza’ de la Corte Suprema sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo (2016-2018)*, colección Derechos Humanos, serie investigaciones N° 1, Buenos Aires, UNLa, 2020, pp.23-42. Disponible en el siguiente link: <http://ijdh.unla.edu.ar/publicaciones-detalle/41/acceso-a-la-justicia-habitat-digno-y-derecho-a-la-salud-en-lanus-y-lomas-de-zamora>(Consultado el día 11/09/22).

_____ (2020b) “El Registro Público de Villas y Asentamientos precarios: instrumento clave de información del Estado provincial y los

municipios para el diseño de políticas de integración socio-urbana”, en ROSSI Julieta y GOTTERO Laura (Editoras), Instituto de Justicia y Derechos Humanos titulado *Acceso a la justicia, hábitat digno y derecho a la salud en los municipios de Lanús y Lomas de Zamora de la Provincia de Buenos Aires. Estudio de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat y su articulación con el caso ‘Mendoza’ de la Corte Suprema sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo (2016-2018)*, colección Derechos Humanos, serie investigaciones N° 1, Buenos Aires, UNLa, 2020, pp.34-39 respectivamente. Disponible en el siguiente link: <http://ijdh.unla.edu.ar/publicaciones-detalle/41/acceso-a-la-justicia-habitat-digno-y-derecho-a-la-salud-en-lanus-y-lomas-de-zamora>(Consultado el día 11/09/22).

SCATOLINI Juan Luciano (2016) “Revisando la agenda urbana: una mirada desde la Ley de Acceso Justo al Hábitat “, publicado Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires, Revista Institucional N° 10 titulada *Derecho a la Ciudad. Sin justicia social urbana no hay ciudadanía*, Buenos Aires, pp. 256-272. Disponible en el siguiente link: <https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/revista-institucional-la-defensa-publica-la-caba-ndeg-10> (Consultado el día 11/09/22).

SIGAL, Martín, ROSSI, Julieta y MORALES, Diego (2017), “Argentina: implementación de casos colectivos”, en Dejusticia-Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, *La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*, Bogotá, pp. 172-217.

SUBSECRETARÍA SOCIAL DE TIERRAS Y ACCESO JUSTO AL HÁBITAT, Ministerio de Infraestructura, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2017). Síntesis de *gestión 2017*, La Plata, Argentina (mimeo).

_____ (2018), *Síntesis de gestión 2018*, La Plata, Argentina (mimeo).

SUBSECRETARÍA SOCIAL DE TIERRAS, URBANISMO Y VIVIENDA, Ministerio de Infraestructura, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2015), *Informe de gestión 201*, La Plata, Argentina (mimeo).

_____ (2016), *Síntesis de gestión al 12 de agosto de 2016*, La Plata, Argentina (mimeo).

TARBUCH Laura (2017) “Del derecho a la vivienda al derecho al hábitat. Estándares y estrategias de reclamo y participación en la provincia de Buenos Aires” publicado en THEA Federico Gastón (comp.); BENENTE Mauro (comp.), *Derecho a la vivienda y litigio estructural*, José C. Paz : EdUnpaz, 2017, pp. 223-247. Disponible en el siguiente link: <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/view/13/19/50-2>(Consultado el día 11/09/22).

UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA (UNDAV) (2015) *Relevamiento del Barrio Unamuno, Municipalidad de Lomas de Zamora*, realizado por el Programa de Estudios del Conurbano CIDIPROCO: Colectivo de Investigación en Diseño y Producción del Conurbano Departamento de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.atlasconurbano.info/pagina.php?id=154>(Consultado el día 11/09/22).

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS, CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y REPRESENTANTES DE LOS BARRIOS DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO (2017), *Mejorar nuestra calidad de vida es un derecho*, síntesis y sistematización de la participación de representantes y referentes de los barrios populares de la Cuenca Matanza –Riachuelo realizadas en los dos encuentros realizado en el año 2017 en la Universidad Nacional de Lanús (mimeo).

VARGAS Nicolás (2019) “Por una auténtica cultura del diálogo y el encuentro en el litigio por derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”, en GALLARDO Roberto Andrés (compilador) *Derechos sociales y doctrina franciscana. Reflexiones y debates*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbares, 2019, pp. 225-230. Disponible en el siguiente link: <http://editorial.jusbares.gob.ar/libros/254/online> (Consultado el día 11/09/22).

VERBIC, Francisco (2013a), *El remedio estructural de la causa “Mendoza”: antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación*. Disponible en el siguiente link: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1 (Consultado el día 11/09/22).

_____ (2013 b) “Ejecución de sentencias en litigios de reforma estructural dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones”, en *XXVII Congreso Nacional de Derecho Procesal, Córdoba, Argentina*. Disponible en el siguiente link: <https://classactionsargentina.com/2017/06/22/14866/> (Consultado el día 11/09/22).

VITALE Pablo, ECHEGOYEMBERRY María Natalia, MESEL Felipe y VALENTINI Mariano, (2019) “Empoderamiento jurídico y abogacía comunitaria en Latinoamérica: experiencia de acceso a la justicia desde la comunidad”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia A.C.I.J. Disponible en el siguiente link: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2019/10/Empoderamiento-jur%C3%ADdico-y-abogac%C3%ADa-comunitaria-en-latinoam%C3%A9rica-digital-baja-1.pdf> (Consultado el día 11/09/22).

YIN, Robert (1994), “Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos”, capítulo 1 “Introducción”. Londres: SAGE Publications.

Jurisprudencia y documentación judicial

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2006 a) “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), sentencias dictada el día 24/08/06.

_____ (2006 b) “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), sentencia dictada el día 30/08/06.

_____ (2007) “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), sentencia dicta el día 27/12/16.

_____ (2008) “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo). Sentencia dictada el día 8/07/08.

_____ (2012) “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”. Sentencia dictada el día 19/12/12.

_____ (2016) “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”. Sentencia dictada el día 27/12/16.

_____ (2018) “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”. Sentencia dictada el día 12/04/18.

_____ (2018) “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”. Sentencia dictada el día 18/04/18.

CUERPO COLEGIADO (2017), Presentación judicial, ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/08, caratulada “ACUMAR sobre Urbanización de Villas Y Asentamientos Precarios - Villa Jardín – Municipio de Lanús”, realizada el 14/07/2017.

EQUIPO RIACHUELO de la DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2014) Informe socio-urbano Barrio Popular Unamuno, presentado a fines del año 2014 ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado “ACUMAR sobre Villas Y Asentamientos Precarios (Barrio Unamuno - Municipio de Lomas de Zamora.

_____ (2017a), Informe socio-urbano Villa Jardín, Municipalidad de Lanús, presentado por el Arquitecto Julián González Duran del Equipo Riachuelo de la DGN, presentado el 6 de junio de 2017 ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/08, caratulada “ACUMAR sobre Urbanización de Villas Y Asentamientos Precarios - Villa Jardín – Municipio de Lanús”.

_____ (2017b), Medida autosatisfactiva en defensa de los derechos de la población del Barrio Popular Villa Jardín, presentada el 6 de junio de 2017 ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/08, caratulado “ACUMAR sobre Urbanización de Villas Y Asentamientos Precarios - Villa Jardín – Municipio de Lanús”.

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 4 de La Plata, en el Expediente N° 49294/2017, caratulado “Rossetti Cynthia Lorena y otros c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otro/a s/ Medida cautelar autónoma o anticipada - Otros juicios”, Resolución judicial de septiembre de 2017.

JUZGADO FEDERAL EN LO CRIMINAL Y CORRECCIONAL DE MORÓN N° 2, Causa FSM N°52000150/2013 caratulada “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional s/ejecución de sentencia”, resolución del día 19/12/12.

____Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado
“ACUMAR sobre Villas Y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio
de Lomas de Zamora”, resolución del día 16/03/2015.

____Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado
“ACUMAR sobre Villas Y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio
de Lomas de Zamora”, resolución del día 21/05/2015.

____Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado
“ACUMAR sobre Villas Y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio
de Lomas de Zamora”, resolución del día 04/04/2017.

____Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado
“ACUMAR sobre Villas Y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio
de Lomas de Zamora”, resolución del día 11/07/2017.

____Expediente N° 52000001/2013/15, caratulado
“ACUMAR sobre Villas Y Asentamientos Precarios - Barrio Unamuno - Municipio
de Lomas de Zamora”, resolución del día 18/09/2017.

____Expediente N° 52000001/2013, resolución del
26/03/2018.

____Expediente N° 52000001/2013, resolución del
01/06/2018.

JUZGADO FEDERAL EN LO CRIMINAL Y CORRECCIONAL DE QUILMES,
Expediente N° 25/2009, Resolución del día 21/12/2010.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS (2017), Informe urbano-ambiental,
elaborado por la Carrera de Gestión Ambiental del Departamento de Desarrollo
Productivo y Tecnológico, ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de
Morón N° 2, Expediente N° 52000001/2013/08, caratulada “ACUMAR sobre
Urbanización de Villas Y Asentamientos Precarios - Villa Jardín – Municipio de
Lanús”, presentado en fecha 22/06/2017.