

UNA EXPERIENCIA DE EXIGIBILIDAD JURÍDICA Y POLÍTICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA: EL CASO DE LOS VECINOS DE VILLA LA DULCE^{•1}

PALABRAS PRELIMINARES

El caso de los vecinos de villa La Dulce —en adelante, caso “*vecinos de villa La Dulce*”—, es un proceso de exigibilidad política y jurídica por el derecho a una vivienda adecuada en la Ciudad de Buenos Aires —en adelante CABA— que se extiende desde el año 2000 hasta la actualidad². Esta experiencia permite advertir, entre otros aprendizajes, las fortalezas de la articulación entre actores institucionales y organizaciones sociales en la lucha por el goce y ejercicio de los derechos humanos. Al mismo tiempo pone en evidencia algunos de los obstáculos para que las vías de negociación política y exigibilidad judicial se constituyan en verdaderas garantías para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales —en adelante DESC o derechos sociales—. Asimismo, este caso ilustra las consecuencias que acarrearán los desalojos forzosos para los grupos con escasos recursos económicos y muestra con claridad la inexistencia de políticas públicas que contemplen el acceso a una vivienda adecuada para estos sectores.

Este trabajo se propone examinar, desde la perspectiva de los sectores sociales afectados y de los actores institucionales involucrados, una experiencia concreta de exigibilidad del derecho a la vivienda, con especial énfasis en el estudio de las potencialidades de los mecanismos emprendidos para lograr la satisfacción del derecho. Con este objetivo, se desplegó una estrategia de investigación cualitativa que diera privilegio a la palabra de los actores involucrados en el proceso. Para eso, se desarrollaron diversas entrevistas individuales y grupales. En paralelo, se realizó un relevamiento documental tendiente a la identificación y análisis de piezas claves del expediente judicial en el que tramita la acción judicial presentada por los vecinos de villa La Dulce en reclamo por su derecho a una vivienda digna.

En primer lugar, se hará una breve reseña del caso con miras a brindar un marco adecuado para la lectura integral de este trabajo. En segundo lugar, se abordarán los principales elementos del contexto en el que se inserta la experiencia. Luego, se desarrollará el proceso de reclamo de derechos, los alcances y limitaciones de las acciones emprendidas y los matices de la articulación entre los distintos actores intervinientes. Finalmente, se considerarán los enfoques de derechos y la valoración de las acciones que caracterizan la experiencia. En el capítulo de conclusiones, se esbozarán los aprendizajes alcanzados y las reflexiones que emanan de esta sistematización.

I. BREVE RESEÑA DEL CASO

• Este artículo fue elaborado por Gabriela Kletzel y Laura Royo con la colaboración de Carolina Fairstein, Pilar Arcidiácono y Diego Morales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Los autores agradecen a Andrea Pochak, Directora Adjunta del CELS, sus contribuciones y comentarios.

Es importante destacar que para el desarrollo de este capítulo se ha tomado como insumo principal el trabajo de campo e investigación realizado por la Lic. Karina Alejandra Kalpschtrej. Al mismo tiempo, han sido fundamentales los aportes y observaciones realizados por vecinos de villa La Dulce, en particular Juan Rivadeneira y Sara Villanueva.

¹ Este trabajo fue realizado en el marco del proyecto “*Intercambio de Experiencias en Exigibilidad Política y Jurídica de DESC*”, coordinado por la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), junto con el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA -Colombia) y la Unión de Instituciones de Trabajo (UNITAS -Bolivia), con el apoyo de Oxfam Novib.

² Este documento se terminó de elaborar en el mes de junio de 2008.

El enclave urbano “villa La Dulce” se conformó en el año 2000, cuando diversas familias ocuparon un predio privado, desocupado y abandonado en el que construyeron sus casillas precarias. Un año después, en el marco de una causa penal por usurpación, se efectivizó el desalojo de los 180 grupos familiares. A raíz de esta medida, un total de 86 familias que no tuvieron ninguna alternativa habitacional a su alcance, quedaron en situación de calle sin que las agencias estatales adoptaran medida alguna para protegerlas.

Desde ese momento se acercaron a los vecinos algunos de los actores institucionales que acompañaron el proceso de reclamo durante casi ocho años: la Defensoría del Pueblo de la Ciudad³ (en adelante, “Defensoría del Pueblo”), el titular de la Asesoría Tutelar en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 1 de la Ciudad⁴ (en adelante, “Asesor Tutelar”) y la Pastoral Social del Arzobispado de Buenos Aires⁵ (en adelante, “Pastoral Social” o “la Pastoral”). Ellos apoyaron a los vecinos en las negociaciones iniciales con diferentes áreas del gobierno de la ciudad de Buenos Aires (en adelante, “GCABA” o “el gobierno”) para mejorar las condiciones inmediatas de las familias y, paralelamente, intentar abrir un espacio de diálogo que posibilitara una solución habitacional digna y sustentable. En noviembre de 2001, las familias y los actores institucionales firmaron un acta acuerdo con el gobierno local por la que éste se comprometía a proveer una solución habitacional definitiva e integral para los vecinos, a través del desarrollo de un proyecto de autoconstrucción de viviendas.

El incumplimiento de dicho acta-acuerdo dio inicio a una nueva etapa: la exigibilidad judicial del reclamo por el derecho a una vivienda adecuada. Así, los vecinos de villa La Dulce —con el patrocinio del Centro de Estudios Legales y Sociales (en adelante “CELS”)— presentaron una acción de amparo colectivo para la satisfacción de su derecho a la vivienda. El desarrollo de esta vía se articuló, a su vez, con permanentes negociaciones extrajudiciales cuyos resultados se fueron incorporando a la causa judicial como mecanismo de garantía para los vecinos. En diciembre de 2003, se logró la homologación en sede judicial de un nuevo acuerdo por el que el GCABA se comprometió a construir las viviendas necesarias para brindar una solución habitacional definitiva a las familias y a desarrollar una línea de crédito especial y asequible para que los grupos familiares pudieran adquirirlas en propiedad. El convenio incorporó estándares internacionales en materia de derecho a una vivienda adecuada.

A pesar de los esfuerzos conjuntos desplegados por los vecinos, los actores institucionales y las organizaciones de la sociedad civil para lograr la ejecución del convenio, los tiempos y las acciones comprometidas fueron reiteradamente incumplidos por el gobierno. Al cierre de este documento, el proceso judicial y extrajudicial aún permanece abierto: se ha finalizado la construcción de las primeras 58 viviendas y, de acuerdo con los compromisos asumidos por el GCBA, se estima que hacia septiembre de 2008, todas las familias habrán encontrado, por fin, una solución habitacional definitiva.

II. PRINCIPALES ELEMENTOS DE UN CONTEXTO DE EMERGENCIA

En Argentina, durante la década de los noventa, la estructura y dinámica política e institucional del país, así como su modelo económico, fueron drásticamente modificados. En ese proceso se adoptaron una gran cantidad de políticas económicas e institucionales que impactaron negativamente en el acceso y goce de los habitantes a

³ Se trata de un organismo de control autónomo que protege y defiende los derechos humanos individuales y colectivos de los habitantes de la CABA supervisando el cumplimiento de la legislación vigente. Entre otras funciones, puede realizar investigaciones sobre la vigencia de los derechos en la ciudad, proponer leyes ante la Legislatura y presentarse ante los tribunales en representación de los ciudadanos. La Defensoría del Pueblo fue creada por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 137). Mediante la ley N° 3 del año 1998 (publicada en el B.O. del 27/02/1998) se reguló su funcionamiento.

⁴ Representante legal de los niños, niñas y adolescentes de la CABA.

⁵ Delegación directa del Arzobispado de la ciudad de Buenos Aires en cuestiones sociales.

servicios y derechos básicos. De esta manera, se tomaron medidas de flexibilización y precarización del empleo, se descentralizaron los servicios de salud y educación sin proporcionar los suficientes recursos ni capacidades a las provincias, y se privatizaron las empresas prestadoras de servicios públicos.

En los últimos años de esa década y comienzos del año 2000, la situación socio-económica en Argentina se deterioró seriamente. Ello se reflejó en los indicadores de indigencia y pobreza. Hacia octubre de 2002, el 57,2%⁶ de las personas en el ámbito urbano se encontraba bajo la línea de pobreza y el 27,5% bajo la línea de indigencia. A pesar de que, a partir del año 2003, la situación social fue mejorando paulatinamente, hacia el segundo semestre de 2007⁷, de acuerdo con las cifras oficiales, aún existía un 23,4% de personas bajo la línea de pobreza en Argentina.

Aunque la Ciudad de Buenos Aires es uno de los distritos menos pobres del país, y que en general ha sido superavitario, ello no ha impedido que, al igual que en el resto de Argentina, haya tenido un muy significativo aumento de los índices de pobreza e indigencia. La población bajo la línea de pobreza en la CABA aumentó del 6,8% en mayo de 1997, a 21,2% en octubre de 2002⁸. Asimismo, la población que se encontraba bajo la línea de indigencia en mayo de 1997 era del 1,2% y en mayo de 2002 ascendió a 6,3%. Por otro lado, entre octubre del 2000 y mayo de 2002, el salario real de aquellas personas que tenían trabajo se redujo —en promedio— un 27%. Esta caída incluyó una disminución del ingreso nominal y el impacto de la inflación de precios sobre el poder adquisitivo. En otras palabras, aquellas familias en las que trabajaba al menos uno de sus miembros vieron reducida su capacidad para cubrir los bienes y servicios necesarios.

En lo que hace a la situación habitacional, de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, en Argentina existían hacia fines de ese año un 26,22% de hogares deficitarios⁹. Para completar la visión de la situación habitacional, además del estado de las viviendas, debe considerarse otra dimensión: el régimen de tenencia. En este punto, es dable destacar que hacia el 2001, una parte considerable de la población habitaba en viviendas en condición irregular¹⁰ y que el 14,3 % de los hogares del país tenía sus Necesidades Básicas Insatisfechas¹¹.

⁶ INDEC, Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos EPH y regiones estadísticas, desde mayo 2001 en adelante. Disponible en www.indec.gov.ar

⁷ Último dato disponible a la fecha de elaboración del presente documento.

⁸ Se destacan los índices correspondientes al primer cuatrimestre de 2002 en tanto son los más cercanos a la fecha del desalojo del enclave "villa La Dulce".

⁹ Este déficit habitacional se expresa en función del número de hogares que se encuentran en alguna de las siguientes situaciones: viviendas con condiciones inadecuadas que además son irrecuperables; viviendas con condiciones inadecuadas que pueden recuperarse; viviendas en condiciones adecuadas pero cuando el número de personas por cuarto es mayor a 2 y/ o comparten la vivienda con otro u otros hogares (hacinamiento) (datos elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base al Censo 2001).

¹⁰ Las situaciones irregulares incluyen: propietario de la vivienda solamente, ocupante por préstamo, ocupante de hecho y otras situaciones. Ver a este respecto, http://www.indec.gov.ar/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01

¹¹ INDEC, 2001, Total del país según provincia. Hogares y Población: total y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Los hogares con NBI son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: 1) Hacinamiento: hogares que tienen más de tres personas por cuarto; 2) Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho); 3) Condiciones sanitarias: hogares que no tienen ningún tipo de retrete; 4) Asistencia escolar: hogares que tienen algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela; 5) Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no ha completado tercer grado de escolaridad primaria. Las NBI fueron definidas según la metodología utilizada en "La pobreza en la Argentina" (INDEC, Serie Estudios N° 1, Buenos Aires, 1984).

En cuanto a la situación habitacional en la ciudad de Buenos Aires, el déficit de vivienda hacia el 2002 alcanzaba a 400 mil personas¹². A modo de ejemplo, la población asistida por el plan de emergencia habitacional del GCABA¹³ fue aumentando considerablemente a lo largo de los últimos años: mientras que en 1999 abarcaba a 2285 personas, en 2002 trepó a 8090 y en el primer semestre del año 2007, el Programa de Atención a Familias en Situación de Calle de la Ciudad¹⁴ asistió a 3.657 hogares, cifra que representa la misma cantidad de familias que el programa abarcara en todo el año anterior.

Estos datos permiten evidenciar la magnitud del déficit habitacional en la ciudad y la proyección que presenta este fenómeno. En este sentido, el universo de familias que residen en hábitats calificados de informales o irregulares en la ciudad es extenso y se incrementa día a día. En el 2002, se calculaba que más de 100.000 personas estaban residiendo en villas de emergencia, 200.000 habitaban inmuebles ocupados, 70.000 estaban alojadas en inquilinatos¹⁵, 70.000 vivían en hospedajes y 120.000 estaban alojadas en viviendas de familiares o hacinadas en vivienda propia. Así, se podía inferir que cerca del 20% de la población metropolitana en aquel año se encontraba en una situación habitacional deficiente¹⁶.

Cabe destacar que la crisis habitacional en todo el país, pero en la ciudad de Buenos Aires en particular, se agravó aún más en los últimos años, a partir del crecimiento del negocio inmobiliario y de la construcción, y el consecuente incremento en el valor de las propiedades inmuebles. Esta crisis provocó además un incremento de la cantidad de desalojos ejecutados o a ejecutarse. Un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires¹⁷ indica que las demandas presentadas a la Justicia Nacional para que ordene desalojos ascienden periódicamente y estima que hacia fines del año 2007, 2300 familias más habrían sido desalojadas¹⁸. Por esta razón, en octubre de 2007, la Legislatura de la CABA prorrogó por tres años la ley que declaraba la emergencia habitacional en toda la ciudad y suspendió durante ese período los desalojos de inmuebles y terrenos que pertenezcan al gobierno local y que estuvieran ocupados por particulares.

Es claro que no se trata de una crisis social coyuntural, sino que el problema es estructural y requiere una respuesta estatal coordinada y efectiva. Es en este marco que debe leerse el deterioro de la situación habitacional de numerosas familias de la ciudad que vieron vulnerado su derecho al acceso a una vivienda digna.

¹² La Comisión Municipal por la Vivienda de la CABA registraba hacia el año 2002, un total de 2100 notas ingresadas por razones de emergencia habitacional, cifra que venía demostrando una notable tendencia al aumento (Cfr. Registro nº 3490/MGESYA/2002).

¹³ Se trata del Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de "emergencia habitacional", creado por el decreto 607/97 del gobierno de la ciudad.

¹⁴ Con el dictado del decreto 895/02, el GCABA cambió su política de solución habitacional temporaria y dejó de brindar alojamiento por 15 días en hoteles a aquellas personas en situación de calle. Dicho decreto implementó una nueva modalidad de subsidio habitacional a familias, consistente en la entrega por única vez de un monto ordinario de hasta \$ 1800 (U\$ 600 aprox.) por familia a entregarse en un máximo de 6 cuotas mensuales. Posteriormente, este programa fue derogado por el decreto 690/06, que amplió la cobertura del subsidio otorgado, de modo tal que alcanzase también a las personas solas, y aumentó el monto hasta un máximo de \$ 2.700 (U\$ 900 aprox.) pagaderos en 6 cuotas mensuales y consecutivas. El decreto previó la posibilidad de que la autoridad de aplicación otorgue una suma adicional de \$ 1.800 (U\$ 600 aprox.) en los casos particulares que, a criterio de aquella, ameriten la mencionada extensión, en orden a la persistencia de la situación que en su momento motivara el otorgamiento del beneficio. En el año 2005 se otorgaron 3.974 subsidios a familias en situación de calle en el marco del decreto 895/02. A lo largo del año 2006, la cantidad de beneficiarios se amplió a 4.146, y en contraste, dando cuenta del acuciante problema habitacional actual, al 31 de agosto de 2007 la cantidad de beneficios otorgados ascendía a 5.386.

¹⁵ De las cuales el 50% se encontraban en situación irregular por no pagar el alquiler.

¹⁶ Ver a este respecto, Plan Estratégico Buenos Aires 2010. Disponible en www.buenosaires2010.org.ar/plan2010/capitulo2_p29.asp

¹⁷ Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, "Los desalojos y la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires", 2007, disponible en <http://www.defensoria.org.ar/>

¹⁸ Ésta es la cantidad de desalojos que fue fehacientemente notificada al Programa de Atención a Familias en Situación de Calle, por lo que puede presumirse que el número es mucho mayor.

III. RECONOCIMIENTO FORMAL Y VIOLACIÓN SISTEMÁTICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA: UNA SITUACIÓN PARADÓJICA

En 1994, se modificó la Constitución Nacional de la República Argentina. La reforma tuvo entre sus principales efectos la incorporación al texto constitucional de una serie de instrumentos internacionales sobre derechos humanos que determinaron la ampliación del catálogo de derechos y garantías constitucionales, así como un incremento y mejora de los mecanismos para su exigibilidad judicial. Asimismo, en 1996, se dictó la Constitución de la CABA, instrumento que, en línea con el nuevo texto constitucional nacional, reconoce y amplía los alcances de los derechos fundamentales de los habitantes de la ciudad, en especial en materia de DESC y precisa significativamente las obligaciones a cargo del Estado local para su efectiva satisfacción.

El derecho a la vivienda adecuada es uno de aquellos derechos sociales cuyos alcances y contenido se amplió tras la reforma constitucional. Así, además de tener consagración en el artículo 14 bis de la carta magna argentina, se encuentra reconocido en numerosos instrumentos internacionales que gozan de jerarquía constitucional en el país. Entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14.g. h); la Convención de los Derechos del Niño (artículo 27.3); la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11) (en adelante PIDESC).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante Comité DESC) —órgano encargado de fiscalizar el cumplimiento del PIDESC— ha avanzado en la precisión de las obligaciones estatales en materia del derecho a una vivienda adecuada, al tiempo que ha establecido pautas específicas en relación con los desalojos forzosos¹⁹. En este punto, es importante hacer notar que de acuerdo con la Corte Suprema de Justicia argentina, las interpretaciones acerca de los alcances de los derechos que realiza el Comité DESC constituyen una guía ineludible para la interpretación de los preceptos convencionales por parte de los tribunales locales²⁰.

El Comité DESC ha establecido que los desalojos no deberían motivar que personas se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado parte está obligado a adoptar todas las acciones necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según corresponda.

Además, el Comité ha destacado que los desalojos forzosos deben respetar ciertas garantías procesales. Entre ellas: a) se debe proveer una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) se debe garantizar un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) se debe facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) se debe asegurar la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) se deben identificar adecuadamente todas las personas que lleven adelante el desalojo; f)

¹⁹ Ver a este respecto, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 4, "El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)", Sexto período de sesiones, 1991, U.N. Doc. E/1991/23; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 7, "Párrafo 1 del artículo 11 del Pacto: los desalojos forzosos", 16º período de sesiones, 28 de abril a 16 de mayo de 1997.

²⁰ Ver a este respecto, C.S.J.N., "Giroldi, H.D. y otro s/ recurso de casación", sentencia del 7 de abril de 1995; y C.S.J.N., "Aquino, Isacio c. Cargo Servicios Industriales", sentencia del 21 de septiembre de 2004, considerando 8.

no se deben efectuar desalojos cuando haya mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) se deben ofrecer recursos jurídicos; y h) se debe ofrecer asistencia jurídica, siempre que sea posible, a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.

Asimismo, el Comité DESC ha señalado los elementos constitutivos del derecho a una vivienda adecuada: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad y adecuación cultural, entre otros²¹.

Lamentablemente, tal como queda evidenciado en el acápite anterior, la ampliación del decálogo de derechos en Argentina y en particular en la ciudad de Buenos Aires, no se ha traducido en el diseño, implementación y gestión de políticas públicas que condujeran a garantizar el efectivo goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

En este sentido, el proceso de reclamo llevado adelante por los vecinos de villa La Dulce se basa en el hecho de que, así como muchos otros, estos grupos familiares han visto vulnerado sus derechos humanos más fundamentales. La situación atravesada por las familias da cuenta de un absoluto desconocimiento por parte de las autoridades estatales de la vigencia, contenidos y alcances del derecho a la vivienda. Asimismo, este proceso de reclamo permite ilustrar y dotar de contenido a las nociones de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

Tal como se desarrollará en el siguiente apartado, la Justicia Penal Nacional ordenó el desalojo forzoso de las familias de villa La Dulce sin consulta ni notificación suficiente y razonable. En el marco de esta causa penal, tampoco se procuró otorgar indemnización alguna por los bienes personales de los que las familias fueron privadas²². A su vez, frente al desalojo forzoso, el gobierno local no ofreció ninguna solución habitacional a los grupos familiares. Así, la situación de calle que los vecinos debieron atravesar durante largos meses implicó no sólo la flagrante violación de su derecho a la vivienda digna sino también de otros derechos esenciales como el derecho al agua, a la alimentación, a la educación, a la salud, entre otros. En síntesis, los vecinos padecieron la violación de su derecho humano a un nivel de vida adecuado, al encontrarse expuestos a la humedad, al calor, la lluvia, el viento, a numerosas enfermedades y por deber enfrentar serios riesgos en su seguridad física. No contaron con infraestructura adecuada ni servicios esenciales que garantizaran condiciones adecuadas de subsistencia.

A su vez, las alternativas habitacionales transitorias que el gobierno local ofreció a las familias a lo largo del proceso judicial como respuesta a su reclamo —el alojamiento en hoteles a cargo del GCABA— no modificaron la situación anteriormente descrita. Por el contrario, estos hospedajes no garantizaban cuestiones básicas del derecho a una vivienda digna tales como: espacio adecuado, seguridad, iluminación y ventilación, infraestructura y acceso a los servicios básicos. Aún más. En muchos casos los hoteles a los que fueron derivados los vecinos estaban hacinados.

Esta crítica situación se debe, sin dudas, a la inexistencia de políticas públicas dirigidas a lidiar adecuadamente con problemáticas habitacionales como las que atraviesa la ciudad de Buenos Aires. Además de carecer de programas que puedan determinar el acceso a una vivienda digna por los sectores de menores recursos, el GCABA se ha caracterizado por la inexistencia de toda coordinación entre sus diferentes ministerios, secretarías y

²¹ Ver a este respecto, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 4, "El derecho a una vivienda adecuada...", cit.

²² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 7, cit., párrafos 13 a 16.

programas. Esta permanente desarticulación y fragmentación de competencias derivó en un creciente proceso de desresponsabilización que generó mayores dilaciones y obstáculos a lo largo del proceso analizado en este trabajo. Por lo demás, la situación se vio perjudicada también en los últimos años por los diversos cambios de gobierno, la rotación permanente de funcionarios y las desarticulaciones internas entre las instancias de decisión política y las de ejecución de tales decisiones.

IV. EL PROCESO DE LUCHA POR EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

A continuación, se desarrollará el proceso de reclamo de derechos que los vecinos de villa la Dulce han llevado adelante desde el año 2000. A fin de facilitar la lectura de esta sección, se ha dividido la experiencia en función de ciertos hechos significativos que han operado como hitos en esta historia. En primer lugar, se relatará cómo se constituyó el barrio “villa La Dulce”. Luego, se expondrán las acciones emprendidas a partir del desalojo del predio. Así, se describirá la etapa de movilización social de los vecinos en busca de la satisfacción de sus derechos y se expondrán los alcances y limitaciones del proceso judicial iniciado ante los recurrentes incumplimientos estatales.

1. La constitución del barrio “villa La Dulce”

La villa La Dulce comenzó a conformarse hacia octubre del año 2000, como asentamiento dentro de un predio privado, desocupado y en estado de total abandono, ubicado en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires. El enclave tomó ese nombre por ser colindante a una conocida fábrica de chocolates.

Los grupos familiares que constituyeron el barrio eran de orígenes diversos: algunos provenían del interior del país y otros eran inmigrantes de países limítrofes. Los adultos estaban excluidos del mercado formal de trabajo y, en la mayoría de los casos, se dedicaban a la recolección de cartón. En el caso de los migrantes, la dificultad para acceder al documento nacional de identidad argentino (DNI) significó un obstáculo adicional para el goce y ejercicio de derechos fundamentales.

El relato de los vecinos da cuenta de una dinámica generalizada en la constitución de este tipo de hábitats irregulares. En forma inmediata el predio se subdivide y alguna/as de las personas se arrojan el “permiso de venta o entrega”, valúan las parcelas y se las venden o entregan a las familias interesadas. En el caso de villa La Dulce, llegaron a constituir sus viviendas en el predio un total de 180 familias²³. La gran mayoría de los vecinos pagó por las parcelas montos variables según su ubicación y tamaño, a discreción del “encargado de las operaciones”²⁴. El “encargado”, que según los vecinos estaba acostumbrado a este tipo de prácticas, tenía su casa también allí y les aseguraba que si se instalaban no iban a ser desalojados. Les decía:

“Armá, armá que si vienen los abogados ya no te pueden sacar”²⁵.

“Bueno, parece que va a estar todo bien, nadie va a reclamar, levanten tranquilamente”²⁶.

Los pagos por los terrenos y la construcción de las viviendas, aunque precarias, implicaron para la mayoría de los vecinos, la inversión de todos sus ahorros. Ellos se fueron ubicando en distintas partes del predio —agrupados por

²³ Cfr. Presentación realizada con fecha 21 de febrero de 2002 en el expediente “Agüero, Aurelio Eduvigio y otros contra GCBA sobre amparo (Art. 14 CCABA)” - N° 4437/0, tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires N° 5, Secretaría N° 9.

²⁴ Diario Clarín, 17 de julio de 2001, “Desalojo de un asentamiento”. La nota señala que una de las vecinas presenta “... un recibo en el que figuraba que le había pagado a dos personas \$700 por una parcela de 8,50 metros por 4” (<http://www.clarin.com/diario/2001/07/17/s-03901.htm>).

²⁵ Entrevista grupal con vecinos de villa La Dulce, agosto de 2007.

²⁶ Entrevista individual con referentes de villa La Dulce, agosto de 2007.

nacionalidad o por redes familiares—, y comenzaron las tareas de limpieza, relleno y mejoramiento del terreno que era, en el inicio del asentamiento, un basural inundable. En la conformación de este asentamiento se contemplaba el espacio de calles o pasillos, y se construyeron las casas con diferentes niveles de consolidación. De hecho, la organización espacial llegó a incluir la proyección de un comedor. El predio en su totalidad fue usufructuado por los “vendedores”.

“Todo, todo, ya no se podía ni salir, todo lo habían vendido”²⁷.

La vida en el asentamiento no estaba exenta de conflictos; los vecinos fueron conociéndose de a poco, pero sin llegar a establecer lazos fuertes de vecindad entre ellos. Salvo algunas acciones aisladas²⁸, no se percibían formas de organización comunitaria consolidadas. Los vecinos refieren, en general, que no tenían experiencias previas ni de ocupación de terrenos, ni de organización y lucha social y política.

2. El desalojo de villa La Dulce y el inicio del proceso de reclamo

Durante el mes de junio de 2001, comenzaron a percibirse en el barrio señales del inminente desalojo. Algunos vecinos decidieron vender apresuradamente los terrenos que habían adquirido, el encargado de la venta desapareció del lugar y empezaron a circular rumores de desalojo unos pocos días antes de su efectivización por parte de la Justicia Penal.

El 16 de julio de 2001, en el marco de una causa por el delito de usurpación²⁹, se dictaminó y efectivizó la orden de desalojo del predio. La sentencia judicial implicó el despliegue de fuerzas policiales en número desproporcionado respecto a la situación, pues los vecinos nunca ofrecieron resistencia al accionar policial.

Ese día se acercaron a los vecinos algunos de los actores institucionales que los han acompañado durante todo el proceso de reclamación. Por intermedio de uno de los sacerdotes que atendían pastoralmente a los habitantes de villa La Dulce, se avisó a la Defensoría del Pueblo de la inminencia del desalojo. A su vez, la Defensoría, dio intervención a la Asesoría Tutelar que se hizo presente en la zona en el momento mismo del despliegue del operativo.

Frente al desalojo, algunos vecinos que oficiaron de voceros espontáneos de la totalidad de las familias —junto con la Pastoral Social, la Defensoría y los funcionarios del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires— realizaron negociaciones con los funcionarios judiciales y la policía a fin de conseguir una prórroga que les permitiera hallar una solución transitoria a la pérdida de sus viviendas. Sin embargo, estas negociaciones fracasaron y la policía hizo efectiva la desocupación del terreno, lo que implicó la salida apresurada de sus habitantes con las pocas pertenencias que pudieron rescatar de las casillas.

Desplegado el operativo, de las 180 familias que habitaban en el predio, 86 —las que no tenían más alternativas a su disposición, es decir, las que estaban en mayor situación de vulnerabilidad— quedaron literalmente en la calle. Tal como señala el acta labrada por el Ministerio Público el mismo día del desalojo:

“Se pudo observar que las personas presentes en el lugar tenían necesidades básicas insatisfechas, originadas en dificultades materiales, económicas, alimentarias, laborales y

²⁷ Entrevista grupal con vecinos de villa La Dulce, agosto de 2007.

²⁸ A modo de ejemplo, un censo realizado por algunas vecinas para saber cuántos vecinos eran unos días antes de la acción judicial o la ayuda entre familiares para la construcción de las viviendas.

²⁹ Dicha causa tramitó ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Correccional N° 9, Secretaría N° 65.

evidentemente de vivienda. La población reseñada se encontraba en un patente estado de indigencia, sin recursos elementales para subsistir³⁰.

En este marco, la Defensoría, la Asesoría Tutelar y la Pastoral Social se contactaron con diferentes áreas del gobierno local en la búsqueda de soluciones a las condiciones inmediatas de las familias y con la intención de abrir un espacio de diálogo que posibilitara una solución habitacional digna y sustentable para los habitantes de villa La Dulce. Las dependencias públicas a las que se solicitó intervención fueron la Guardia Permanente del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Comisión Municipal de la Vivienda (en adelante CMV o IVC)³¹ y la Secretaría de Promoción Social del GCABA.

De la CMV se obtuvieron respuestas dispares. En primer lugar, el Gerente de Promoción Social Urbana planteó que, a su entender, su organismo no debía actuar porque era "injusto" ya que la ocupación era "ilegal"³². Tras un segundo contacto, el Presidente de la institución afirmó no contar con recursos para una respuesta inmediata y se comprometió a la búsqueda de una solución de largo plazo. Otro funcionario de dicho organismo, manifestó que esta solución se gestionaría a través de la formación de una cooperativa de autoconstrucción de viviendas. Por su parte, la Secretaría de Promoción Social del GCABA ofreció alojamiento en hoteles para las mujeres y familias y en un hogar para los hombres solos, por el plazo de 15 a 30 días.

La solución de ubicar a los vecinos en hoteles propuesta por el GCABA, fue rechazada por éstos, en tanto demandaban un traslado que los mantuviera juntos, al entender que la separación del grupo implicaría un agravamiento de su situación. La demanda principal de los vecinos era la de una solución definitiva y sustentable, no una dádiva transitoria sino un proyecto que implicara poder acceder a una vivienda definitiva y digna. Los diferentes actores coinciden en afirmar que:

"Básicamente la aspiración en ese momento era comprarle al Estado un terreno, un predio chico para poder autoconstruirse sus propias viviendas (...). Me acuerdo de una familia que todavía sigue estando, con cinco o seis chicos que me decían 'Yo de acá no me muevo porque es lo único que tengo, y si pierdo esto me quedo sin nada'³³.

La negativa de los vecinos a ser trasladados a hoteles a cargo del GCABA, movilizó a los actores institucionales a demandarle con urgencia al GCABA la provisión de elementos que permitieran morigerar la grave situación de calle en la que aquellos quedarían, en plena época invernal en la Ciudad de Buenos Aires.

La incipiente constitución de un colectivo alrededor de una demanda al Estado hizo emerger al comienzo mismo de las negociaciones con el GCABA, una práctica que es moneda corriente en este tipo de situaciones: el intento de cooptación de los referentes grupales por algún agente que se arroga representación estatal, como una estrategia de desarticulación del reclamo grupal. Como cuenta uno de los referentes grupales:

"... pero ahí me pasó algo que no me puedo olvidar y siempre me lo acuerdo: apareció una persona del Gobierno de la Ciudad, ofreciéndome plata para que me salga de todo esto y ellos hagan lo que sea con la gente, en ese momento le pregunté si... Porque estaba mi hermano también ahí... si la plata esa era para mí o para mi hermano también, y me dijeron 'No', entonces

³⁰ Acta del 16 de julio de 2001 en la que participaron la Defensoría Oficial, el Ministerio Público y el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³¹ Se trata del organismo ejecutor de políticas de vivienda en el ámbito de la CABA. Desde el año 2003, la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) pasó a denominarse Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC)

³² Cf. Amparo judicial presentado con fecha 21 de febrero de 2001.

³³ Entrevista con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, agosto de 2007.

dije yo 'No, mi hermano tiene dos hijos, yo no voy a dejar que vos a mi hermano lo saqués de acá y lo tires a la orilla del río', entonces ahí fue que empezamos con una pelea más profunda"³⁴.

Desde julio de 2001 hasta aproximadamente abril de 2002, 86 familias —alrededor de 365 personas³⁵— que habían vivido en villa La Dulce permanecieron frente al asentamiento desalojado, protegidos únicamente por algunas chapas, maderas y nylons. El piso de las casillas lo constituía en parte la acera, en parte la calle con sus desagües pluviales. El predio del que fueron desalojados y que había sido mejorado durante la ocupación volvió a ser un basural inundable, cercado y con un ostensible cartel de "Propiedad Privada"³⁶. Sobre este período, los vecinos destacan:

"Cuando salimos éramos ochenta y seis, ochenta y siete familias (...) y cinco discapacitados, incluyendo a mi hijo. Y bueno, pasaban los días y la gente ya se estaba preocupando (...) seguíamos nosotros en la calle, seguíamos con las mismas lonitas esas y lo precario no daba más, todo precario era. Y el invierno seguía duro y parejo y ahí la gente se empezó a sufrir, los chicos empezaron a enfermarse, a tener enfermedades, actualmente todavía hay chicos que lo padecen..."³⁷

"...Es que imaginate que ya hacía 7 meses que estábamos en la calle, ya habíamos pasado el invierno, habíamos pasado la tormenta, piedra... Mi higiene era... no te digo... un 50% de higiene, barba mal. La higiene no era la que realmente era la necesaria, o la de cualquier persona diaria, porque no tenía... No teníamos gas, no teníamos luz, nada. Venía de comer muy poco, de sufrir mucho, de llorar mucho, de tener conflictos internos con las propias familias. Tenía unas ojeras terribles, barba, el pelo largo, mal. Parecía una persona realmente... otra persona distinta"³⁹.

A partir del desalojo comenzaron a manifestarse algunos liderazgos dentro del grupo de familias que sirvieron tanto para representar a los vecinos en las negociaciones con el GCABA como para mediar entre las familias en caso de disputas.

"Surgió de la impotencia, porque me daba impotencia no poder hacer nada. Sacar a mi hijo, mi mujer y mis cosas a las calle y no poder hacer nada, y no tener una respuesta de nadie del Gobierno de la Ciudad hacia nosotros y eso me dio mucha bronca y entonces decidí salir a hablar y a tratar de organizar a la gente, de hecho organicé a la gente, estábamos muy organizados, la gente... Y les decía 'Hoy vamos a hacer esto y esto' y nos organizamos, lo mismo... Me surgió del alma, de adentro, por la impotencia de no poder hacer nada, y después más allá de sacarlo a mi hijo a la calle, sacar tantos chicos a la calle, que realmente siempre sufrí por los chicos. Yo digo que lo que hice, y lo que hago hoy por hoy, actualmente, hago muchas cosas... Lo hago por los chicos, por los chicos que nacen, por los chicos que ya están, por los chicos que ya estaban y particularmente por mi hijo, pero hago muchas cosas... dedico mucho de mi tiempo a ir a reuniones, audiencias, de sentarme con la gente de la Defensoría, con la gente del CELS"⁴⁰.

"Yo en lo que más podía acompañaba, porque yo tenía tres neños y estaba embarazada y andaba con... en lo más que pude, estuve (...) Yo iba porque a mí no me gustaba el teléfono descompuesto, cada vez que venían y te daban información, llegaba a tu oído otra cosa de lo que

³⁴ Entrevista individual a referentes villa La Dulce, agosto de 2007.

³⁵ Cf. Acta 21 de febrero de 2001, página 4.

³⁶ Clarín, abril de 2002. <http://www.clarin.com/diario/2002/04/15/s-04301.htm>

³⁷ Entrevista individual a referentes villa La Dulce, agosto de 2007.

³⁸ La situación puntual de los niños y niñas fue comunicada al Jefe de Gobierno a los dos días del desalojo por un oficio de la Asesoría Tutelar de 1º Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dando cuenta de la "vulneración de derechos elementales" de los menores de edad.

³⁹ Entrevista individual a referentes de villa La Dulce, agosto de 2007.

⁴⁰ Entrevista individual a referentes de villa La Dulce, agosto de 2007

se hablaba en la mesa, entonces yo quería ir estar y escuchar, por ahí no hablaba o participaba, pero escuchaba y me quedaba tranquila con eso. Porque por ahí ellos escuchaban y por ahí lo expresaban de otra manera, y por ahí nos llegaba con otra expresión y se alteraban mucho las cosas. Era como un teléfono descompuesto, que uno escuchó una cosa, y otro otra. Yo prefería ir y escuchar yo y quedarme con lo que yo escuché para ver si era para rato o no era para rato. Pensamos que no iba a ser para rato, pero fue para largo⁴¹.

La participación de los vecinos por intermedio de sus representantes fue permanente en las mesas de negociaciones. Los actores institucionales siempre pusieron sus capacidades y redes a funcionar como instrumentos de las demandas de los vecinos, cuya presencia se requirió para todas las acciones que decidieron llevarse a cabo. Las asambleas en el barrio fueron periódicas y las reuniones con las diferentes instancias gubernamentales también.

3. Movilización social y acuerdo

Durante los años que duró el reclamo no existió una respuesta estatal concreta frente a la situación de los vecinos. En particular, la CMV planteó al principio que carecía de recursos presupuestarios y sobre todo, de terrenos para la construcción de las viviendas en el tejido urbano de la Ciudad de Buenos Aires. No obstante, a partir de gestiones desarrolladas por la Defensoría del Pueblo, logró encontrarse un predio disponible de propiedad del GCBA.

Ante esta situación, la CMV se comprometió verbalmente a ubicar a las familias allí, primero de manera transitoria con casas prefabricadas y luego, apoyar el desarrollo de un proyecto de autoconstrucción. En función de estas promesas, grupos de vecinos organizaron cuadrillas para limpiar el terreno. Otros, también en función de esta posibilidad y anticipándose a los hechos, anotaron a sus hijos en colegios de la zona. La entrega del terreno a los vecinos estaba comprometida para el 11 de noviembre de 2001.

La proximidad de la fecha y la ausencia de respuestas claras y efectivas por parte de la CMV, decidió al grupo —a partir de asambleas periódicas realizadas en el barrio— a movilizarse para reclamar directamente en la sede del organismo por el cumplimiento de las promesas realizadas. La movilización a la CMV fue pacífica; los vecinos llegaron al edificio y pidieron ser recibidos por su Presidente. Ante la negativa del funcionario, las familias decidieron quedarse hasta que fueron finalmente recibidos por las autoridades.

En esa oportunidad, lograron que tanto la CMV como la Secretaría de Promoción Social se comprometieran por escrito en un acta acuerdo a proveer una solución habitacional definitiva e integral para los vecinos de villa La Dulce, en un plazo máximo de 60 (sesenta) días en el terreno identificado por la Defensoría del Pueblo. La cláusula primera del acuerdo señala:

“La Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) y la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se comprometen a proveer dentro del plazo máximo de sesenta días, una solución habitacional definitiva, según sus competencias, a las familias que integran el censo que se adjunta como Anexo I del presente con medidas acordes a la composición del grupo familiar en la Localidad de Villa Celina, Partido de La Matanza, Provincia de Buenos Aires (...). El proyecto será planificado como urbanización integral con realización de las necesarias obras de infraestructura agua – cloacas o pozo – red eléctrica interna) a cargo de la CMV, así como los espacios de uso público necesarios como ser calles, espacios verdes, educación⁴².”

⁴¹ Entrevista individual a referentes de villa La Dulce, agosto de 2007.

⁴² Acta acuerdo del 7 de noviembre de 2001.

Este compromiso incluía también, por parte de la Secretaría de Promoción Social, el otorgamiento de un subsidio a cada grupo familiar para el proyecto de autoconstrucción. La firma de este acuerdo resultó de la organización y movilización de los vecinos⁴³ y de las acciones conjuntas de los actores institucionales que los acompañaron en este recorrido, constituyéndose en el primer hito importante en el proceso de reclamación por el derecho a la vivienda.

4. La judicialización del reclamo por el derecho a la vivienda digna

No obstante la movilización de los vecinos, que alcanzó este paso fundamental, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires incumplió con las acciones y los plazos comprometidos explícitamente en el acta acuerdo de noviembre de 2001. Esto condujo al inicio de una nueva etapa en el proceso de exigibilidad: la judicialización del reclamo.

Fue la Defensoría del Pueblo la que sugirió a los vecinos ser representados por el CELS en un proceso judicial por su derecho a la vivienda digna. El CELS decidió asumir el patrocinio legal de las familias al considerar que el caso era representativo de una situación estructural de vulneración del derecho y que su judicialización podía, por un lado, constituir una vía idónea para asegurar su respeto y, por otro, una forma para instar a que se fijaran judicialmente estándares de derechos humanos sobre el contenido mínimo de las políticas públicas en la materia.

En el mes de febrero de 2002 se presentó una acción de amparo ante la Justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁴⁴. El amparo tenía como objeto que se condene al GCABA a adoptar las medidas necesarias para dar una solución habitacional definitiva a las familias de la ex villa La Dulce. Asimismo, como medida cautelar se solicitó que se inmovilice una partida presupuestaria de un programa de Emergencia Habitacional del GCABA⁴⁵ para dar cumplimiento al acuerdo de noviembre de 2001, así como la provisión de una solución habitacional transitoria mientras durara el proceso judicial.

En su primera intervención en el proceso, la jueza realizó un reconocimiento físico del asentamiento, y verificó las condiciones de precariedad absoluta en la que vivían los vecinos y la gravedad del incumplimiento específico en el que incurría el GCABA. Según consta en el acta labrada en oportunidad de la medida:

“Respecto del peligro en la demora, la precariedad en la que viven los accionantes y el grupo de la ex villa dulce, los pone en una situación de peligro permanente. La posibilidad de contagio de enfermedades, debido a la falta de agua y las condiciones de hacinamiento; los accidentes resultan harto probables, por la cercanía de los chicos a una calle transitada y por la comprobación que se hizo en el momento de la inspección ocular, cuando una pequeña niña casi se ahoga en un recipiente con agua. La falta de los servicios básicos, las posibles inundaciones e incendios, no hacen más que acreditar palmariamente que se trata de una situación que no dudo en calificar como explosiva”⁴⁶.

La jueza decidió ordenar la inmovilización de fondos presupuestarios del GCABA por un monto aproximado de \$500.000 y determinar el traslado de los vecinos a hoteles —que debían reunir condiciones de habitabilidad— hasta que se concretara la solución definitiva comprometida.

⁴³ Los vecinos, pese a la situación de emergencia en la que se encontraban, se constituyeron como Asociación Civil “Dulce Virgen de Itatí”, asociación que permitiría el proyecto de autoconstrucción de las viviendas según los programas disponibles en la CMV (Cf. Amparo 21 de febrero de 2002).

⁴⁴ “Agüero Aurelio Eduvigio y Otros contra GCBA sobre amparo” (Art. 14 CCABA) - N° 4437/0 ante el Juzgado N° 5, Secretaría N° 9.

⁴⁵ Se trata de la partida presupuestaria 5.14 “Ayuda Social a Personas” del Programa de Emergencia Habitacional del GCBA, comprometida para el segundo semestre del 2001.

⁴⁶ Actuación del Juzgado interviniente de fecha 26 de febrero de 2002. Disponible en:

http://www.basefueroayt.gov.ar/det_act.php?organismo=J05&tipo=EXP&numero=4437&anio=0&cod=S10008&numact=311368&anioact=0

La apertura de la vía judicial no impidió que continuaran las negociaciones extrajudiciales para proporcionar canales consensuados de acciones que luego se fueron incorporando a la causa como mecanismo de garantía para los vecinos y sus derechos. Así, durante los primeros tiempos del proceso judicial, la mesa de diálogo integrada por representantes de los vecinos, el CELS, la Defensoría, la Asesoría Tutelar, la Pastoral Social, el GCABA y el IVC se reunía cada 15 días.

Al considerar cercana la solución definitiva, los vecinos aceptaron en esa ocasión la solución transitoria que implicaba trasladarse a los hoteles de los que disponía el GCABA. Si bien el traslado a los hoteles significó el fin de la situación de calle en la que estaban sumidas las 86 familias, no necesariamente implicó una salida de la precariedad y la emergencia habitacional. Los hoteles en los que fueron alojados no cumplían con las condiciones de habitabilidad previstas por el Juzgado y la mayoría carecía de requisitos mínimos de salubridad, habitabilidad y seguridad infraestructural y personal.

En el contexto de las negociaciones extrajudiciales, continuaron las acciones relativas al terreno comprometido en el acuerdo de noviembre 2001. El predio había funcionado como basural, lo que hizo necesario realizar análisis para determinar su adecuación para ser habitado por los vecinos. Las pruebas llevadas a cabo arrojaron tasas de contaminación. Por esta razón, el terreno tuvo que ser descartado como posible emplazamiento de las viviendas para la ex villa La Dulce y definirse otro lugar eventual.

Las reuniones periódicas de la mesa de diálogo lograron arribar a nuevos acuerdos que se plasmaron, hacia diciembre de 2003, en un convenio escrito suscripto por el GCABA. Este convenio se presentó al juzgado interviniente en el amparo, el que dispuso su homologación judicial. Asimismo, este nuevo acuerdo fue refrendado por decreto por el Jefe de Gobierno de la ciudad⁴⁷.

Del compromiso inicial de 2001, se modificó el lugar de ubicación de las viviendas y se abandonó el proyecto de autoconstrucción. A partir de este acuerdo y su homologación en sede judicial, el GCABA se comprometió a construir las viviendas necesarias para brindar una solución habitacional definitiva a las familias respetando estándares internacionales en materia de derecho a la vivienda adecuada tales como habitabilidad, asequibilidad y accesibilidad. El convenio estableció que los vecinos de la ex villa La Dulce podrían adquirir las viviendas construidas. Para ello el Gobierno se comprometió a otorgar, a través del IVC, un contrato de leasing con opción a compra o una línea de crédito especial que resulte accesible a los vecinos. Así, el préstamo de dinero no devengaría interés de ningún tipo para las familias beneficiarias y el monto de la cuota y los plazos de pago se adecuarían a la capacidad de pago de cada familia beneficiaria. Para ello, el valor de la cuota mensual no podría superar el 20% del ingreso real de cada grupo familiar.

Por medio de este acuerdo, el GCABA se obligó también a mantener vigente el alojamiento transitorio y la ayuda alimentaria a los vecinos hasta el cumplimiento a las obligaciones del convenio, así como a garantizar para los años siguientes hasta la ejecución definitiva, las partidas presupuestarias correspondientes.,

A partir de la firma de este acuerdo y su homologación judicial, el proceso siguió su curso en sus dos dimensiones. Por un lado, las frecuentes reuniones de los vecinos, la Defensoría del Pueblo, la Asesoría Tutelar y el CELS con el GCABA y el IVC a fin de lograr la implementación del convenio y, por otro, las presentaciones en sede judicial. Éstas, en general, estaban destinadas a denunciar el incumplimiento de todos los plazos comprometidos por parte del gobierno local. Los retrasos se debieron, por un lado, a la demora del Gobierno para comprar los terrenos y realizar los llamados a licitación correspondientes. Por otro lado, las obras destinadas a los vecinos de villa La Dulce fueron

⁴⁷ Cfr. Decreto N° 95/04 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en www.buenosaires.gov.ar

suspendidas por tres meses en mayo de 2005 a raíz de una decisión judicial en un amparo presentado por vecinos de la zona sur de la Ciudad, contra toda una serie de construcciones que se iban a realizar en el barrio, en tanto modificaban las condiciones medioambientales de la zona⁴⁸.

Esta situación motivó un despliegue adicional de acciones judiciales por parte de los vecinos de la ex villa La Dulce. Ellos, también con el patrocinio del CELS, debieron realizar presentaciones en esta otra causa judicial para explicarle al juez, por un lado, el destino que tenían las obras que les competían, y, por otro, que no debían suspenderse estas obras además porque no representaban alteración alguna a las condiciones medioambientales del barrio. El juez a cargo de esta segunda causa aceptó las razones brindadas por los vecinos de la ex villa La Dulce, y en octubre de 2005 decidió excluir las obras necesarias para su solución habitacional definitiva de las prohibiciones dictadas.

Es preciso informar que en ese momento del reclamo, algunas familias del grupo de la ex villa La Dulce optaron por tomar un crédito individual para la adquisición de una vivienda definitiva, por vía de una operatoria específica del gobierno local⁴⁹. El trámite para la obtención de estos préstamos —ante el IVC— era engorroso, burocrático y solía demorar mucho más de lo previsto reglamentariamente. Por esta razón, muchas personas que habían elegido una vivienda a comprar mediante este préstamo, terminaban cancelando la operación porque los vendedores se cansaban de esperarlos. Así fue que esta opción sólo se efectivizó en cinco casos. Los otros vecinos que intentaron esta operatoria por diversas razones imputables al gobierno local, nunca lograron concluir el trámite.

Como señala una de las vecinas que tomó esta opción y que se encuentra viviendo en la casa adquirida por este medio:

“Y nunca salía, nunca salía y después hubo la posibilidad de las casa individuales y yo acepté. Y enseguida busqué una casa y empecé a tramitar pero no salió rápidamente. (...) duró un año y medio el trámite”⁵⁰.

En paralelo, los actores institucionales realizaron gestiones para poder mejorar la calidad de vida de las familias albergadas en hoteles. En este sentido, se arribó a un nuevo acuerdo con el GCABA que implicó el pago de un subsidio de alquiler a cada grupo familiar hasta la entrega de las viviendas definitivas, que permitió en muchos casos una alternativa de vivienda transitoria más digna que la de los hoteles⁵¹. En la misma oportunidad, se acordó que, a modo de resarcimiento por el tiempo transcurrido desde el compromiso original del gobierno, cada familia, mas allá de las facilidades de pago acordadas en el convenio inicial, recibiría un descuento de \$15.000 del monto total del crédito para el acceso en propiedad a las viviendas⁵².

⁴⁸ “Juárez, Sara Etel y Otros c/G.C.B.A. s/amparo (Art.14 CCABA), Expediente N° 16693/0 que tramita por ante el Juzgado 1° Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 9, Secretaría N° 17.

⁴⁹ Se trata de la operatoria dispuesta por la Ley 341 de la Ciudad de Buenos Aires que se presenta como una opción tendiente a posibilitar el acceso a la vivienda de los sectores de menores recursos de la ciudad. Cabe destacar que algunos de los actores institucionales que forman parte de este proceso critican esta operatoria por ineficiente y por ser prácticamente inaccesible para familias pobres. Así, por ejemplo, en franca contradicción a sus propósitos, y a diferencia de la operatoria acordada con el GCBA para el caso de los vecinos de villa La Dulce, este programa exige contar con ingresos mínimos que dejan fuera de su marco a la gran mayoría de las familias para las que está dirigido y, a la vez, se trata de créditos que devengan intereses. Justamente por exigir requisitos de difícil cumplimiento, pocas familias aceptaron esta opción.

⁵⁰ Entrevista individual a una vecina que optó por un crédito individual, agosto de 2007.

⁵¹ Cabe destacar que las condiciones de dichos hoteles no cumplían con los requisitos mínimos de habitabilidad, hecho que fue puesto de manifiesto en diversas resoluciones judiciales. Cfr. V. Abramovich, A. Bovino y C. Courtis (compiladores), “La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década, CELS; Editores del Puerto, 2007, Pág. 774.”

⁵² Cf. IVC, Resolución 978/2007. Se trata de U\$ 5.000 aproximadamente.

De las dos licitaciones realizadas para garantizar el cumplimiento del convenio, sólo tuvo avance de obra efectiva una de ellas⁵³. De esta manera, a pesar de los esfuerzos desplegados por los vecinos y los actores institucionales para lograr la ejecución del acuerdo de diciembre de 2003 —que se plasmaron en numerosas presentaciones judiciales, así como en reuniones de la mesa de negociación con el GCABA y el IVC cada 15 días—, los tiempos y acciones comprometidas en este acuerdo judicial fueron sistemáticamente incumplidos por parte del Estado.

Hacia septiembre de 2006, los avances seguían sin ser significativos, tal como señala una presentación realizada por los vecinos en la causa:

“una [obra] ha tenido un avance de poco más del 16% (licitación 51/04) y la otra se encuentra en estado total de abandono (licitación 30/04 Corporación Buenos Aires Sur). De proyectarse este ritmo de avance hacia el futuro implicaría que las familias de Villa Dulce deban seguir viviendo en condiciones indignas por aproximadamente diez años más, momento en el que recién se vería garantizado su derecho a una vivienda adecuada”⁵⁴.

Por ello, los vecinos decidieron solicitarle a la jueza una “*sanción pecuniaria compulsiva y progresiva tendiente a que la demandada cumpla con el mandato judicial*”. Posiblemente por esta razón, el presidente del IVC decidió reasignar a todas las familias de la ex villa La Dulce a las obras de la única licitación con avances.

En diciembre de 2006, el juzgado interviniente intimó al IVC a dar finalización a las obras de la licitación 51/04 para el 31 de agosto de 2007 bajo apercibimiento de imponer una multa en cabeza del presidente del organismo⁵⁵. Desde ese momento, se realizaron variadas presentaciones con diversos objetos puntuales pero todas orientadas a que el GCABA diera efectivo cumplimiento a los plazos impuestos por el tribunal.

A raíz de distintas situaciones que culminaron en la toma y saqueos de inmuebles propiedad del IVC⁵⁶, en febrero de 2007, los vecinos solicitaron al juzgado, que se intimara al Estado a adoptar las medidas de seguridad necesarias para proteger las viviendas en construcción destinadas a los vecinos de la ex villa La Dulce. Además de ordenar las medidas de seguridad solicitadas, el juzgado demandó al IVC la entrega de la tipología de las viviendas y el cronograma de avance de las obras a fin de ser adjudicadas definitivamente en el plazo antes citado. En mayo de 2007, la jueza le impuso al GCABA las multas correspondientes por incumplimiento de las acciones demandadas en el mes de febrero.

Por su parte, los vecinos realizaron una presentación judicial en la que se daba cuenta de un relevamiento realizado en la obra del que participaron un grupo de vecinos, los abogados patrocinantes del CELS, el representante de la Pastoral Social, el Asesor Tutelar y la Defensoría⁵⁷.

⁵³ Cf. IVC, Licitación 51/04.

⁵⁴ Cf. Presentación de fecha 4 de septiembre de 2006, en el expediente “Agüero Aurelio Eduvigio y Otros contra GCBA sobre amparo” (Art. 14 CCABA) - N° 4437/0 ante el Juzgado N° 5, Secretaría N° 9.

⁵⁵ Cf. Acta de la audiencia del 7 de diciembre de 2006, en el expediente “Agüero Aurelio Eduvigio y Otros contra GCBA sobre amparo” (Art. 14 CCABA) - N° 4437/0 ante el Juzgado N° 5, Secretaría N° 9.

⁵⁶ Los diarios relevaron la toma de diferentes complejos habitacionales y las situaciones de conflictividad entre grupos en emergencia habitacional (Cf. <http://www.clarin.com/diario/2006/07/05/laciudad/h-03615.htm>, <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-83423-2007-04-15.html>). Este riesgo cierto de toma de las viviendas en construcción para los vecinos de la ex villa La Dulce dejaba ver a todas luces, la magnitud y persistencia del problema habitacional en la ciudad y la absoluta falta de respuesta estatal tendiente a su solución.

⁵⁷ En esa oportunidad, estos actores se entrevistaron con el jefe de obra de la construcción, quien manifestó que la finalización de las obras no se realizaría antes de enero de 2008. Conjuntamente se señaló que las medidas de seguridad solicitadas por el Juzgado no habían sido efectivizadas. Asimismo, se adjuntó un informe técnico elaborado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, evaluando el avance de obra en relación a la documentación presentada por el IVC. Por último, se solicitó citar al Ministro de Planeamiento y Obras Públicas para dar cuenta de los incumplimientos reiterados. Si bien el juzgado decidió citarlo, este funcionario no se presentó a la audiencia fijada y en forma escrita deslindó su responsabilidad sobre el tema en cuestión.

Tal como se había anticipado, en el mes de julio de 2007 el IVC admitió en el expediente judicial que resultaría imposible finalizar la obra el 31 de agosto y el juzgado concedió una prórroga para noviembre de 2007. El GCABA y el IVC adujeron entonces contar con problemas para que la empresa constructora avanzara con las construcciones.

Los hechos narrados hicieron que, ante cada fecha incumplida, se acreciente la desesperación de los vecinos. Se generaron situaciones de tensión en los espacios assemblearios, y surgieron algunas propuestas que, aunque podían perjudicarlos legalmente, se concebían entonces como las únicas a su disposición frente a la sensación de cierre de los caminos legales:

“Vecina A: Hasta pensamos en ir a tomar nuestros propios departamentos...”

Vecina B: Hemos pensado en agarrar a nuestros niños e irnos a meter, porque viste... es tanta la desesperación que tenés de tantos años de esperar y uno también ... te ponés a pensar y pasás y mirás y la ilusión y la esperanza, pero al mismo tiempo vos pensás también que no sabés si lo va a usurpar otra gente o no, va a entrar otra persona”⁵⁸.

Recién en diciembre de 2007, tras el cambio de empresa constructora, las obras destinadas a los vecinos de la ex villa La Dulce empezaron a tener plena ejecución. Se dispuso entonces, en el marco de diversas audiencias judiciales, que la obra se entregaría en dos etapas. Las primeras 58 unidades en junio de 2008 y las restantes en septiembre de ese año.

En mayo de 2008, el GCBA aportó al expediente las características de los planes de financiamiento especialmente diseñados para que los grupos familiares adquieran en propiedad las viviendas construidas, conforme los términos del convenio homologado judicialmente⁵⁹. Hacia junio de 2008, las primeras 58 viviendas ya estaban terminadas y por el importante avance de obra, era posible presumir que las restantes serían entregadas en la fecha acordada.

V. ENFOQUE DE DERECHOS Y CONCEPCIONES DE LA EXPERIENCIA

La experiencia de más de siete años de involucramiento en un reclamo político y judicial que contó además con una activa participación de diversos actores institucionales, impactó en la visión y concepciones de los vecinos acerca de los derechos, el rol y las obligaciones del Estado frente a ellos, e influyó en la configuración de sus propias apreciaciones acerca del funcionamiento y efectividad de la Justicia.

En efecto, a partir del desalojo y el contacto con los actores institucionales y las organizaciones de la sociedad civil, se advierte que los vecinos empezaron a reconocerse como sujetos de derechos.

“No, yo creo que hay que hacer respetar tus derechos, todos tenemos derechos, hasta un niño tiene derechos, y eso no lo sabía, y yo creo que hay que hacer respetar todos los derechos de todas las personas, porque somos personas, no somos objetos (...). Entonces yo creo que hay que hacerse respetar, que hay que asesorarse, leer y saber todos los derechos que uno tiene, porque uno eso finalmente no lo sabe, yo no sé si tengo más derechos y no sé... Yo creo que hay que asesorarse mucho y abrirse y escuchar que vos tenés derechos sobre estas cosas y que no lo sabés”⁶⁰.

⁵⁸ Entrevista grupal a vecinos de la ex villa La Dulce, agosto 2007.

⁵⁹ Los planes financieros contemplaron el pago de 360 cuotas, sin interés, iguales y consecutivas que van entre 88 y 175 pesos (es decir entre 29 y 58 U\$S aproximadamente) de acuerdo con la tipología de la unidad (2, 3 ó 4 ambientes). De esta manera, los créditos diseñados para los vecinos de la ex villa La Dulce cumplen con los términos del convenio firmado en diciembre de 2003, en tanto los préstamos de dinero son asequibles, no devengan interés de ningún tipo, y el valor de la cuota mensual no supera el 20% del ingreso real de cada familia.

⁶⁰ Entrevista individual a referentes de la ex villa La Dulce, agosto 2007.

“Es que siendo extranjero, argentino o lo que sea, todos tenemos derechos, todos tenemos derechos... Uno siempre pregunta, obvio, para saber, cuáles son sus derechos. Y por qué si hay un derecho no se cumple, y no está la respuesta”⁶¹.

A la vez, este reconocimiento determinó que surgiera entre los vecinos una mirada distinta sobre el rol del Estado y las obligaciones que detenta a fin de garantizar el goce y ejercicio de derechos fundamentales.

“Yo era como ignorante, viste, porque yo decía “¿Qué tiene que ver el Gobierno con nosotros? ¿Nos tiene que dar una casa?”... Si somos ciudadanos y argentinos, y nos corresponde y ellos tienen la posibilidad de darnos, que nos den, pero yo no creía... “¿Qué obligación tiene el Gobierno con nosotros? Nada. ¿Qué tiene que ver?”... No sabía que existía la Defensoría, para los ciudadanos, no sabía todo esto, yo eso lo aprendí ahora, nunca supe que había una Acción Social, que ayudaba con mercadería. No, no sabía, y yo toda mi vida viví alquilando y jamás había pedido un subsidio por un alquiler, yo no podía pagar el alquiler, si yo pagaba el alquiler no comía, si pagaba el alquiler debía en todos lados, las sacaba fiadas, y yo no sabía que había un Gobierno que te podía ayudar, yo todo eso me lo enteré cuando estuve en la calle, y cuando pasé lo que pasé. Pero no sabía, que por lo menos nos llevábamos una caja de mercadería, el tema del alquiler... No sabía yo que existía todo eso, me enteré en el transcurso de todos estos años. Toda la ayuda que dan y no la sabía aprovechar”⁶².

Las palabras de aquellos que a lo largo del proceso fueron constituyéndose en referentes del grupo dan cuenta de un punto de inflexión a partir del reclamo. Al igual que el resto de los vecinos de la ex villa La Dulce, con casi ninguna experiencia de participación política, estos líderes comenzaron a concebirse a sí mismos no sólo como sujetos de derechos, sino también como promotores de su exigibilidad.

“A veces veo algunas familias que están en la situación en la que estuvimos nosotros y están como perdidas, entonces a mí en seguida me sale ‘mirá, vos tenés que juntarte así, un grupo de familias, vayan y toquen la puerta acá’ y guiarlos, porque en su momento, familias que estaban en una situación... nunca nos guiaron, nosotros aprendimos todo solos y a los golpes. A tocar puerta acá, a tocar puerta allá, a pelear, a exigir, y como que ahora ya estoy más canchera, si veo familias en una situación similar es como que les digo ‘mirá, movete por acá’”⁶³.

“Aprendí a que no te tengan que pasar por encima, a que vos tenés derechos, aprendí todo eso, aprendí a pelear por la caja de este vecino, por la caja del otro, porque tenga tantos pisos, por una habitación (...). No te imaginabas nunca que ibas (...) a estar en el medio y peleando por las familias que estaban con nosotros, porque a veces me daba bronca que venían familias (...) que son extranjeras (...) y por ahí ellos no se animaban, no pedían y yo les decía ‘pero vos tenés que pedirle, vos tenés que exigir’, y los dejaban en una pieza que se llovía todo, hablé con la encargada y con la asistente ‘vengan a fijarse, acá se llueve’, aprendí a hablar, a sacar lo que estaba pasando, no a que la asistente social te pase por encima. Y eso yo me di cuenta que de mí cambié”⁶⁴.

Estas nuevas valoraciones contrastan con una palpable desconfianza hacia los poderes políticos capaces de permanecer incólumes, aún frente a la intervención de la Justicia y las demandas de los actores institucionales y de la sociedad civil:

⁶¹ Entrevista grupal a vecinos de la ex villa La Dulce, agosto 2007.

⁶² Entrevista individual a referentes de la ex villa La Dulce, agosto 2007.

⁶³ Entrevista individual a referentes de la ex villa La Dulce, agosto 2007.

⁶⁴ Entrevista individual a referentes de la ex villa La Dulce, agosto 2007.

“Vecina A: Yo he discutido a veces, inclusive con [una de las letradas], con la doctora [de la Defensoría]. Pero yo fui a las reuniones que se hacían, pero yo veo que ellos hablan y nos defienden pero los que se ríen son ellos los del Gobierno. Te das cuenta estando presente, que ha puesto... como te digo... que tienen que pagar la multa... todo eso lo firman, lo sellan, lo firman ni porque tienen que pagar intereses multas es lo mismo. O sea, se ríen, para mí ellos [los actores jurídicos participantes], yo creo que todos, sí, reclaman lo nuestro pero no pueden hacer más, no podemos ahorcarlos a ellos para que cumplan...”

Vecino B: Queda todo en los papeles...

Vecina C: Ellos exigen que se firmen, que la doctora pide esto, que el doctor pide esto, lo otro, lo firman lo sellan y ya está ahí queda, hasta a ellos los engañan, no solamente a nosotros, a ellos también”⁶⁵.

Por su parte, a lo largo de todo el proceso, los actores jurídicos y políticos involucrados en la experiencia han priorizado el enfoque de derechos y las concepciones acerca de los DESC basados en el derecho internacional de los derechos humanos. Para estos actores, el caso sirve de ejemplo del postulado de la indivisibilidad, interdependencia y exigibilidad de los derechos fundamentales. Las instituciones que han prestado apoyo jurídico y político coinciden en que los tratados y estándares internacionales resultaron un marco de referencia útil, positivo e irrenunciable tanto a la hora de desplegar el reclamo judicial como de entablar las diversas acciones de incidencia política. Haciendo uso de tales instrumentos fue más fácil para los actores presentar discursivamente el reclamo y las obligaciones del Estado, y posicionarse desde un lugar de poder y legitimidad frente a los agentes estatales. Desde esta perspectiva, los estándares internacionales de DESC constituyeron una herramienta central para la exigibilidad del derecho a la vivienda de los vecinos.

Ahora bien, como se verá a continuación, las lecciones aprendidas a lo largo de este proceso de reclamo y los resultados alcanzados y no alcanzados evidencian la necesidad de complejizar estas visiones y de articularlas con otras herramientas de acción política en pos de satisfacer la obligación de garantía en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

VI. REFLEXIONES FINALES

La experiencia narrada permite extraer un sinnúmero de aprendizajes en relación con las dificultades y desafíos que puede presentar la exigibilidad política y jurídica de los derechos sociales, así como reflexionar acerca de cómo abordar problemáticas similares en el futuro. Este caso da cuenta de la sinergia que se genera en la articulación de organizaciones sociales y actores institucionales en orden a la garantía de los DESC; evidencia los cruces y tensiones entre las acciones políticas y jurídicas al interior de un mismo proceso; muestra los límites y potencialidades del litigio estratégico en derechos sociales; al tiempo que expone la necesidad de generar espacios de articulación sistemática con la esfera política a fin de lograr incidir sustantivamente en el diseño y gestión de las políticas públicas y convertir entonces, los consensos alcanzados en casos particulares, en la satisfacción de derechos para la población en general.

1. La articulación de actores sociales e institucionales en pos de la satisfacción de los DESC

Una de las singularidades de esta experiencia fue el acercamiento de distintos actores institucionales y de la sociedad civil, y su articulación alrededor de un objetivo común: la obtención de una solución habitacional definitiva

⁶⁵ Entrevista grupal a vecinos de la ex villa La Dulce, agosto de 2007.

para los vecinos de la ex villa La Dulce. Así, el proceso se vio caracterizado por el trabajo conjunto y el permanente reparto y sincronización de acciones y tareas por parte de los vecinos y las organizaciones de apoyo jurídico y político.

La articulación operativa entre los vecinos, la Defensoría del Pueblo, la Asesoría Tutelar, la Pastoral Social y el CELS, alrededor del despliegue de las estrategias políticas y de litigio durante el proceso demostró ser sin dudas clave para que, a diferencia de muchos otros habitantes de la ciudad con precaria situación habitacional, los vecinos de La Dulce hayan logrado torcer la voluntad política del GCABA, y obtener los resultados narrados en relación al acceso a una vivienda definitiva.

La desigualdad que en términos de protección de derechos puede generarse entre aquellos que logran contar con asistencia jurídica gratuita para —de ser necesario— llevar su reclamo a la justicia y los que no, demuestra, a su vez, la importancia de que los órganos de la defensa pública se involucren activamente en la protección de los derechos sociales. Por esta razón es importante que, desde el Estado, se tome la decisión de potenciar y dar mayor institucionalidad a este tipo de funciones al interior del Ministerio Público⁶⁶.

Ahora bien, el caso también expone que el desarrollo de líneas de trabajo en red implica asumir costos temporales y de acción vinculados con la necesidad de lidiar con criterios institucionales diversos que demandan la permanente generación de consensos en torno a los métodos de trabajo, las estrategias de acción y los discursos.

Al mismo tiempo, a lo largo del proceso, el CELS fue recibiendo múltiples demandas y debió resolver numerosos conflictos planteados por los vecinos de la ex villa La Dulce que no estaban vinculados con el reclamo por el acceso a la vivienda y que en la mayoría de las ocasiones, no tenían siquiera contenido jurídico. Esto demuestra que el abordaje de este tipo de problemáticas sociales colectivas puede desbordar las capacidades operativas de las instituciones de apoyo jurídico con el riesgo de desatender el reclamo central. En este sentido, parece ser recomendable que cuando se decida intervenir en casos que involucran a múltiples actores en situación de extrema vulnerabilidad, se considere seriamente la posibilidad de forjar alianzas que permitan dar respuestas desde una perspectiva integral e interdisciplinaria.

2. Tensiones en la combinación de estrategias políticas y jurídicas

El proceso de exigibilidad aquí reseñado atravesó distintas etapas en las que tuvieron diferente protagonismo las acciones políticas y las jurídicas. En un primer momento, el caso estuvo signado por el despliegue de acciones políticas, como la organización espontánea de las familias y el funcionamiento asambleario para la toma de decisiones, la resistencia al desmembramiento del grupo frente al ofrecimiento de una solución habitacional transitoria, la toma de la Comisión Municipal de la Vivienda y el logro de un compromiso vinculante para el Estado en materia de vivienda definitiva.

Ahora bien, una vez iniciada la etapa de exigibilidad judicial de su derecho, y con la extensión temporal del proceso, gradualmente, los vecinos comenzaron a subordinar sus decisiones al derrotero judicial de la causa, delegando casi totalmente la proactividad, ahora legal, en las instituciones de apoyo jurídico. Si bien, el proceso judicial fue acompañado por el sostenimiento de negociaciones extrajudiciales en una mesa permanente con el GCABA y el IVC, con el paso del tiempo, la movillización y presión política de los vecinos —que había mostrado gran efectividad

⁶⁶ Ver al respecto, "El acceso a la justicia y el papel de la defensa pública en la promoción de derechos sociales. Una mirada sobre el derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires", en CELS, *Derechos Humanos en Argentina 2008*, CELS – Siglo XXI Editores, Cáp. VIII, p. 327 y ss.

en un inicio— declinó fuertemente. En este sentido, los vecinos reconocen que la falta de una movilización más “agresiva” que acompañara el litigio, constituyó un factor posible para la demora en la solución comprometida⁶⁷.

Varias pueden ser las razones que expliquen este fenómeno de desmovilización. Por un lado, resulta cierto que es difícil mantener el mismo nivel de presión social cuando un conflicto se extiende por tanto tiempo. Por otro, el hecho de que los vecinos de la ex villa La Dulce no constituyeran un grupo cohesionado al momento del desalojo, sumado a su separación espacial a partir de su alojamiento en hoteles, constituye otro factor relevante en este punto. Por último, la relación del derecho social en juego con el carácter individual de la propiedad, puede haber contribuido también a diluir formas colectivas de presión y reclamo⁶⁸.

Debe reconocerse entonces que la fortaleza de la organización social incide en la estrategia judicial e impone límites a la posibilidad de apropiación del conflicto por parte del reclamo legal. Por ello, las instituciones de apoyo jurídico y político, al momento de sugerir estrategias políticas y discutir las posibles alternativas en el ámbito judicial, deben tener muy en cuenta las fortalezas y debilidades organizativas de los afectados.

En este sentido, otra de las lecciones que dejó la experiencia se relaciona con la permanente necesidad de evaluar las posibilidades de combinar estrategias de exigibilidad jurídica y otras acciones de incidencia política con movilización social en la lucha en torno a los DESC⁶⁹.

Sin la participación de las personas afectadas, las acciones de las instituciones de apoyo jurídico y de las demás organizaciones de la sociedad civil, se vacían de fuerza política para poder incidir en la vida social. Por eso, resulta problemática la debilidad del involucramiento colectivo de los actores sociales y la ausencia de una movilización social sostenida en el tiempo y se presenta como evidente la necesidad de delimitar las expectativas que sobre el litigio construyen los representados.

3. Algunas consideraciones sobre el litigio estratégico en derechos sociales

El litigio en derechos humanos puede concebirse en, al menos, dos grandes categorías según el objetivo e impacto que se persigan. Por un lado, pueden distinguirse aquellas acciones que frente a una vulneración actual o potencial de un derecho humano se limitan a procurar la solución concreta para el caso de que se trate; de otro tipo de

⁶⁷ Refiere así uno de los referentes de la ex villa La Dulce: "... *Muchas promesas... y mucha paciencia de parte nuestra. Me parece que la paciencia que tuvimos nosotros no la tiene nadie, porque yo he visto que otra gente tiene su lucha, pero más agresiva, cortan calles, cortan... nosotros fuimos por el diálogo, ahí hablando y hablando, creo que también, por ahí, por eso al ser tan buenos y pasivos, nos tomaron el pelo (...) con la vivienda, si hubiesen ido otros, otro grupo de familias, más agresivos, hubiéramos tenido vivienda hace rato (...)* Bueno, nosotros decidimos ser tranquilos y pacientes, esperemos que este año, si Dios quiere, nos den la vivienda y se termine esta lucha..." (entrevista individual a referentes de la ex villa La Dulce, agosto 2007).

⁶⁸ Algunos comentarios de los vecinos que muestran que no interiorizaron la dimensión colectiva del derecho en juego, abonan esta idea: *"De negativo puedo ver que siguen con el mismo verso de los departamentos, que supuestamente les dijeron que en agosto le daban y todavía está parado. Y lo positivo, bueno, a mí que me dieron la casa individual. En el otro tema yo nunca me metía, porque yo iba y buscaba lo mío, después trabajábamos los dos y no estábamos nunca (...)* En el momento que yo luché para mi casa yo siempre estuve(...). Y otro vecino sostiene: *"Se verá en el momento me parece, cada uno como es la relación con cada vecino, aparte cada casa es un mundo, una vez que tenés tu propia casa, ya pensás en tu casa y después si tenés buenos o malos vecinos eso se ve (...)*". Y otro: *"Yo creo que va a ser bueno, cada uno va a vivir puertas adentro y va a ser diferente"* (Entrevista individual a una vecina que optó por un crédito individual, agosto de 2007 y entrevista grupal a vecinos de la ex villa La Dulce, agosto 2007).

⁶⁹ Si bien lo sucedido en este caso en particular no permite concluir que, en general, el recurrir a la justicia vaya en detrimento o resulte incompatible con el desarrollo paralelo de acciones de incidencia política más directas, podría aventurarse la hipótesis de que el inicio de una causa judicial evidencia que se ha optado por una vía de reclamo institucional y formal que, en principio, descarta acciones de presión social y confrontación directa, como han sido en el caso bajo análisis, la toma de la CMV y la resistencia a abandonar la situación de calle frente al ofrecimiento de un alojamiento provisorio en hoteles.

experiencias en las que, más allá de buscarse la reparación para la situación particular, apuntan también y sobre todo, a que se modifiquen las condiciones estructurales y de política pública que permitieron o dieron origen a la violación. Este segundo tipo de litigio se conoce en general como litigio estratégico o estructural⁷⁰.

De todas maneras, la experiencia que aquí se reseña muestra lo difícil que resulta, en algunas ocasiones, realizar esta distinción y cómo, en general, cuando se judicializan problemáticas de derechos humanos que afectan a un colectivo de personas pueden estar presentes elementos de ambas categorías. En efecto, en una primera mirada, en el caso de los vecinos de la ex villa La Dulce, la intervención judicial apuntaba principalmente a garantizar una solución particular para este grupo de familias y no cuestionaba o discutía en forma directa la política general de vivienda de la ciudad de Buenos Aires. Bajo esta perspectiva, esta experiencia parecería encuadrar mejor en la primera categoría de litigio señalada. Ahora bien, también es cierto que este caso ha servido para poner de manifiesto las principales falencias que tienen las políticas habitacionales de la ciudad para garantizar el contenido mínimo de ese derecho, y en consecuencia, la distancia entre aquéllas y las obligaciones que emanan de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por otro lado, al haberse incorporado tanto en el diseño de la solución como en su implementación, los estándares que emanan de dichas normas, este proceso de exigibilidad demuestra que es posible abordar la problemática de la vivienda tomando como guía y respetando plenamente las obligaciones de derechos humanos que pesan sobre el Estado. Desde esta otra mirada, esta experiencia de litigio presenta claros puntos de contacto con las características principales del litigio estratégico o estructural.

En este orden de ideas, es clara la necesidad de acompañar el trabajo en casos concretos con estrategias globales para el impulso de la satisfacción de los DESC que tengan en miras lograr que los consensos y compromisos obtenidos en relación con el caso particular permeen en el diseño e implementación de políticas públicas para la población en general. De otra manera, sólo se estarían fomentando soluciones ad hoc que no logran institucionalizarse y generan el riesgo de tener que comenzar de cero frente a cada afectado.

4. La necesidad de gestar mecanismos efectivos de ejecución de decisiones judiciales

Por último, el desarrollo de experiencias concretas de exigibilidad de DESC, enfrenta a las organizaciones de apoyo jurídico con la permanente necesidad de revisar los alcances de sus concepciones y enfoques de derechos. Si bien este caso permite ilustrar los avances en la exigibilidad judicial del derecho a la vivienda demuestra, a su vez, que persisten numerosos obstáculos para hacer efectiva la satisfacción de los derechos sociales.

Es preciso diseñar estrategias eficaces con miras a superar las trabas políticas que se imponen a los procesos de reclamo jurídico. Así, las instituciones de apoyo jurídico reconocen que deben concebirse mecanismos efectivos para lograr el cumplimiento de las decisiones favorables a la realización de los DESC, adoptadas en procesos judiciales.

Las acciones judiciales tipificadas por el ordenamiento jurídico han sido concebidas, tradicionalmente, para la protección de derechos civiles y políticos clásicos. Léase, conflictos que no suelen involucrar más que a dos partes contendientes, donde los derechos suelen ser renunciables o transables, y en los que la sentencia suele contener una solución concisa y definitiva al conflicto, resultando lo ordenado ejecutable en tiempo casi inmediato. En estos casos, en consecuencia, la intervención del juez —salvo incumplimiento de la parte condenada— concluye con el dictado de la sentencia. Ahora bien, la mayoría de los casos judiciales en los que está en juego la reivindicación y

⁷⁰ Entre otros títulos, ver a este respecto, CELS, *La lucha por el derecho. Litigio estratégico y derechos humanos*, CELS – Siglo XXI Editores, 2008, Buenos Aires, Argentina.

protección de DESC —y de los que el aquí reseñado constituye un fiel exponente—, no presentan ninguna o casi ninguna de tales características.

Por ello, los procesos judiciales vinculados a los DESC suelen demandar soluciones complejas y en modo alguno son de inmediata resolución. La sentencia —en este caso, el convenio homologado judicialmente— constituye un nuevo punto de partida dentro del proceso. Así, en estos casos la protección de los derechos afectados dependerá de la extensión de la solución concreta que pueda disponer el magistrado interviniente y de su permanente articulación con acciones de índole política.

De esta manera, la conducta que el Poder Judicial adopte con posterioridad a la definición del remedio será central para evaluar su eficacia. En este punto, el caso de los vecinos de la ex villa La Dulce es sin dudas ilustrativo de la ineficacia de los mecanismos tradicionalmente regulados para lidiar con el incumplimiento de decisiones judiciales. Así, por ejemplo, la imposición de sanciones pecuniarias a los funcionarios no ha garantizado su compromiso con la ejecución de las decisiones concebidas en sede judicial.

Se trata de un tema central para la exigibilidad judicial de los derechos sociales. Esto pues, de no identificarse soluciones adecuadas a la protección de los derechos pero a la vez viables y ejecutables, y de no desarrollarse mecanismos adecuados para garantizar el cumplimiento de dichos remedios que delinee criterios precisos y útiles para medir y controlar la ejecución de la decisión judicial, el litigio puede percibirse ineficaz y generar así que vuelva a cuestionarse que los DESC puedan ser protegidos por los tribunales de justicia.

Sin duda, casos como el presente demandan que los jueces adopten en forma constante medidas de supervisión en la etapa de ejecución de las sentencias, como la celebración de audiencias informativas periódicas, la designación de peritos técnicos o auditores externos a las partes que monitoreen la implementación de las acciones tendientes a la satisfacción de los derechos, la realización de inspecciones oculares para verificar los avances en el cumplimiento, y el dictado de nuevas órdenes y plazos de ejecución. Las instituciones de apoyo jurídico tienen un papel clave que cumplir en la puja por la adopción judicial de tales decisiones.