



Conflictos urbanos y Defensoría del Pueblo en una ciudad media de la provincia de Buenos Aires

*Agustina Girado*¹

Resumen

El artículo recupera dos conflictos urbanos acontecidos en un barrio de la ciudad de Tandil (Buenos Aires, Argentina) con el objetivo de reflexionar respecto a las actuaciones de la Defensoría del Pueblo de la Municipalidad de Tandil. Este organismo estatal, no gubernamental, tuvo un rol relevante en la búsqueda de garantizar la satisfacción de diferentes derechos ateniendo a las particularidades que adopta la problemática habitacional a nivel local. La reconstrucción de los conflictos así como de las estrategias de acción desplegadas por la Defensoría del Pueblo permiten iluminar que la relevancia de este organismo no radica exclusivamente en la resolución de los conflictos sino que además opera en la legitimación de las demandas colectivas y de los actores demandantes; en la generación de mesas de trabajo que permiten articular actores e instituciones, desbordándose el nivel local; en la implementación de un enfoque y lenguaje de derechos humanos para pensar los conflictos y de ese modo intentar unificar voces, neutralizar posicionamientos diversos y objetivar las demandas; y, finalmente, en la posibilidad de inscribir a los conflictos en la esfera pública y en el campo del derecho. A los fines de abordar cada uno de los aspectos mencionados se recuperan situaciones etnográficas correspondientes al trabajo de campo realizado durante el año 2019 así como también fuentes documentales diversas.

Palabras clave: Conflictos Urbanos, Defensoría del Pueblo, Tandil

¹ Contacto: giradoagustina@gmail.com Grupo de Estudios Socioculturales del Conflicto (GESOC), Facultad de Ciencias Sociales de Olavarría (FACSO), Becaria Posdoctoral CONICET.

Urban conflicts and the Ombudsman's Office in a middle city of the province of Buenos Aires

Abstract

The article recovers two urban conflicts that occurred in a neighborhood of the city of Tandil (Buenos Aires, Argentina) with the aim of reflecting on the actions of the Ombudsman's Office of the Municipality of Tandil. This state, non-governmental body had a relevant role in the search to guarantee the satisfaction of different rights, paying attention to the particularities that the housing problem adopts at the local level. The reconstruction of conflicts as well as the action strategies deployed by the Ombudsman's Office allow to illuminate that the relevance of this body does not lie exclusively in the resolution of conflicts, but also operates in the legitimization of collective demands and of the actors plaintiffs; in the generation of work tables that allow the articulation of actors and institutions, overflowing the local level; in the implementation of a human rights approach and language to think about conflicts and thus try to unify voices, neutralize diverse positions and objectify demands; and, finally, in the possibility of registering conflicts in the public sphere and in the field of law. In order to address each of the aforementioned aspects, ethnographic situations corresponding to the field work carried out during 2019 as well as various documentary sources are recovered.

Keywords: Urban Conflicts, Ombudsman's Office, Tandil

Introducción

El presente artículo recupera las actuaciones de la Defensoría del Pueblo de la Municipalidad de Tandil (Buenos Aires, Argentina) a los fines de problematizar la administración que realizan de aquellos conflictos vinculados con el (no) acceso al hábitat. Este organismo estatal -no gubernamental- comenzó a funcionar recientemente -11 de febrero de 2019- y tiene como misión atender, por una lado, las quejas, reclamos o denuncias en defensa, protección y promoción de los derechos e intereses legítimos -individuales y colectivos- de

los habitantes del Municipio de Tandil, derechos consagrados en la Constitución Nacional de Argentina y de la Provincia de Buenos Aires; y, por el otro, actuar frente a actos, hechos u omisiones de la administración pública municipal y de las empresas prestatarias de servicios públicos con actuación en el territorio del Partido de Tandil.

El centrarse en el accionar de una Defensoría del Pueblo de índole municipal obedece a que resulta un ámbito para la promoción de mecanismos de gestión de conflictos a partir de priorizar la mediación y el diálogo, lo cual contribuiría a descongestionar los tribunales y disminuir la litigiosidad. Sumado a ello, este organismo que aún no ha sido explorado en profundidad desde la Antropología Social (Spanodi, 2013; Ruiz Durán, 2014), resulta una opción más dentro del campo estatal de la administración de conflictos (Sinhoretto, 2010). De este modo, si se parte de reconocer que en la ciudad existen diversos actores e instituciones abocados al tratamiento de la temática urbano-habitacional, interesa pensar en qué contribuye el accionar de la Defensoría del Pueblo del Municipio de Tandil (en adelante DPT) al campo de lo estatal. Es decir, interesa dar cuenta de sus especificidades a la hora de conceptualizar y gestionar conflictos o disputas.

Es partir de la reconstrucción de dos conflictos urbanos que se advierte que la intervención de este organismo no sólo operó en la generación de posibles soluciones, a través de la implementación de vinculaciones interinstitucionales y de herramientas de la mediación (Matta y Godoy, 2016), sino que principalmente resultó un dispositivo -político- de legitimación tanto de los actores sociales demandantes cuanto de sus demandas en el contexto local. De este modo, el adentrarse en las acciones que se promovieron desde la DPT permite reconstruir el proceso por el cual se recepcionaron las demandas sociales de un grupo de familias, se las codificaron en términos de vulneración de derechos colectivos y se las reingresaron al campo de lo estatal interpelando el rol del Estado en lo que respecta a su tramitación/resolución.

Si inicialmente se privilegió el diálogo, la construcción de relaciones sociales y acuerdos entre variados actores e instituciones de diversos niveles gubernamentales, lo cual además iluminó sobre las modalidades divergentes de gestión de los conflictos, la falta de respuestas

por parte del Ejecutivo Local sobre uno de los ejes más cuestionados de su gestión (como es el urbano-habitacional), obligó a la implementación de otras estrategias de acción. En primer lugar, se avanzó en la publicización (Gusfield, 2014) de los conflictos. El hecho de que los mismos se inscribieran en la arena pública obligó a reflexionar respecto al modelo de ciudad imperante y sus implicancias sobre los procesos de urbanización. Pero principalmente permitió ponderar la productividad de los conflictos y de la propia DPT ya que propició modificaciones a nivel político, jurídico y/o territorial (Melé, 2016). Y, en segundo lugar, ante la agudización de las problemáticas se decidió avanzar en la judicialización de uno de los casos en la búsqueda de respuestas “inmediatas”. Esta potestad que detentan los Defensores del Pueblo para inscribir los conflictos en el ámbito del derecho operó en que este organismo sea visualizado como un aliado estratégico en lo que hace a su tramitación.

Finalmente se debe mencionar que la investigación que da sustento al presente artículo se realizó desde el campo disciplinar de la Antropología Social y adoptó un enfoque etnográfico. Éste le otorga centralidad a la perspectiva de los actores cultural y localmente situados, al tiempo que permite un peculiar modo de teorizar, de problematizar la realidad y de atender a los procesos sociales en su discurrir y en su devenir (Guber, 2001). Fue a partir del trabajo de campo realizado en el año 2019 con la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires que resultó posible vincularse con la DPT en el marco de la tramitación de los conflictos urbanos denominados “Movediza I” y “Movediza II”.

Las situaciones etnográficas que se utilizan para pensar las dimensiones analíticas esgrimidas se realizaron, por un lado, a partir de la observación con distintos grados de participación tanto en dos reuniones organizadas por la propia DPT cuanto en la confección del Informe Social respecto de la población residente en el barrio Movediza II ejecutado por la Defensoría Oficial dependiente del Departamento Judicial de Azul. Y, por el otro, se realizaron entrevistas en profundidad a diversos actores sociales (Defensores, trabajadores de la(s) Defensoría(s) de Buenos Aires y Tandil). Asimismo, se utilizaron distintas fuentes documentales para contextualizar lo abordado (diarios digitales, documentos institucionales de la(s) Defensoría(s), normativas locales y provinciales respecto a la gestión de lo urbano).

El estudio de conflictos urbanos

La investigación busca hacer hincapié en aquellos conflictos vinculados con el (no) acceso al hábitat y que además son administrados por la Defensoría del Pueblo. El “conflicto” ha sido considerado uno de los conceptos básicos y constitutivos de las Ciencias Sociales y de la Filosofía Política, en tanto resulta ser un aspecto inherente e ineludible de toda situación social (Simmel, 2010). En términos generales los conflictos o disputas pueden ser pensados precisamente como un desacuerdo que se deriva de la percepción por parte de un actor - individual o colectivo- de que se han infringido ciertas normas y/o derechos, habilitando la construcción de una reclamación que se hace pública (Gulliver, 1979).

De este modo, un conflicto resulta público cuando la confrontación y las demandas que dan sustento al mismo involucran a instituciones públicas o se desarrollan en arenas públicas, espacio en el que emergen los problemas y en donde actores desigualmente situados confrontan por imponer sus definiciones o conducir acciones a partir del despliegue de procesos escenográficos, dramáticos y argumentativos. En relación a ello Merlinsky (2017) refiere a que los conflictos contribuyen a la producción de un espacio público intermedio, es decir, de un espacio político cuya función radica en generar las condiciones necesarias para que finalmente se tomen decisiones políticas.

En sintonía con los planteos de Simmel (2010), se puede afirmar que la sociedad es conflicto así como la ciudad es conflicto (Cravino, 2017). Particularmente interesa analizar aquellos que se vinculan con el (no) acceso al hábitat, categoría que refiere a un entramado complejo en el cual la vivienda es un elemento central pero no el único puesto que incluye el acceso universal a la tierra, a las infraestructuras básicas y los equipamientos sociales, a los servicios y los espacios de trabajo y producción, entre otros aspectos (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2017a).

Existen variadas definiciones del concepto conflicto o disputa en el campo de las Ciencias Sociales, y en lo que respecta a la literatura específica sobre los conflictos urbanos se destacan, por un lado, aquellos trabajos sociológicos de inspiración marxista que le otorgan

un rol central a los “nuevos movimientos sociales” en la generación de cambios en “lo urbano” propiamente dicho (Castells, 1974; Touraine, 1973); y, por el otro, aquellos que se inscriben en una geografía crítica marxista y conceptualizan a los conflictos urbanos a partir de la capacidad que ejercen para enfrentar y resistir los impactos del neoliberalismo sobre las ciudades (Harvey 2013, Soja 2010). Además, resulta posible recuperar los trabajos de Bourdieu (1997) sobre una sociología de la dominación en tanto dan cuenta del origen estructural de los conflictos y visibilizan las relaciones de dominación y desigualdad existentes al interior de los movimientos, así como también los trabajos que podrían agruparse en la llamada “política del conflicto” siendo sus principales referentes Tilly y Tarrow (2006).

Ahora bien, la decisión de analizar este tipo particular de conflictos se encuentra íntimamente vinculada con lo esbozado por Cravino:

[...] Los conflictos urbanos permiten iluminar aspectos de la vida urbana que se encuentran naturalizados y que son incorporados a un habitus o experiencia metropolitana. Al mismo tiempo, son fértiles para observar las posiciones de los distintos actores de la ciudad en relación con los usos de los espacios públicos y privados, así como con los límites y los espacios intersticiales entre ambos. También permiten analizar las concepciones y percepciones sociales de la ciudad de sus habitantes y sus estrategias para sostener, reforzar o modificar las jerarquías urbanas (Bourdieu, 1991) [...] Hay una productividad social del conflicto que modela, reproduce o transforma procesos sociales más profundos. (2017:9)

Abordar los conflictos en su positividad (Marques et al., 2007; Gargantini y Martiarena, 2016) implica hacer hincapié en los efectos que producen a nivel político, jurídico y territorial (Melé, 2016). En el caso de estudio, permitieron contraponer heterogéneas visiones respecto a la problemática habitacional y la manera de ser gestionada por parte del gobierno municipal. Sumado a ello, habilitaron la incorporación de un “nuevo actor” al campo de disputa urbano-habitacional local como es el caso de la DPT; situación que ocasionó que los conflictos fueran reinterpretados desde un enfoque de derechos sociales y circularan por otros caminos institucionales en la búsqueda de soluciones.

Defensoría del Pueblo de la Municipalidad de Tandil

La institución del Defensor del Pueblo, sinónimo español del *Ombudsman*, nace a principios del siglo XIX en Suecia con el objetivo de controlar y/o supervisar los actos de la administración pública. Su incorporación en América Latina ocurre desde mediados de la década del '80 y '90 como consecuencia de las reformas constitucionales que se producen en diversos países. En el caso de Argentina, este órgano estatal se crea con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, y tiene como misión proteger por vías no jurisdiccionales los derechos fundamentales de las personas así como controlar las acciones u omisiones de la administración.

A los fines de cumplir con sus cometidos se recurre a la difusión, la persuasión y la influencia que detenta el organismo a nivel institucional y mediático, ya que las acciones y recomendaciones que realiza el Defensor del Pueblo resultan no vinculantes. Como manifiesta Bash (2015), sus principales actividades son la promoción de derechos y la realización de asesoramientos, observaciones, advertencias y recomendaciones respecto a determinada demanda social y/o modificación de ciertas normas y políticas públicas en pos de prevenir, remediar o reparar la vulneración de derechos. El Defensor del Pueblo está facultado para realizar investigaciones, inspecciones, verificaciones, solicitar expedientes, informes, documentos y requerir la intervención de la Justicia en caso de que lo considere necesario para garantizar el acceso a determinados derechos por parte de la ciudadanía.

Además de la Defensoría del Pueblo de la Nación, existen Defensorías Provinciales y Defensorías Municipales, todas disponen de autonomía funcional. En lo que respecta a la DPT, su creación surge a partir de la sanción de la ordenanza N° 15.971 en diciembre de 2017 y su posterior decreto reglamentario N° 3.449 en mayo de 2018. Se concibe a la misma como:

[...] Una institución de la democracia municipal, que tiene por fin fortalecer el sistema republicano de gobierno declarado por nuestra Constitución [...] La figura del Defensor del Pueblo procura dotar de mayor calidad institucional al estado local, y propende a la consolidación de un estado social y participativo de derecho a partir de la defensa de los derechos e intereses de los habitantes. (Informe Anual año 2019, p. 4)

La Defensoría del Pueblo es una institución que absorbe las demandas populares cuya insatisfacción podrían generar un conflicto social. (Informe Anual año 2019, p. 8)

La designación de su Defensora, por el término de cinco años, estuvo a cargo del Honorable Concejo Deliberante (HCD), aprobándose además el Reglamento Interno a partir del cual se regula la actuación, el procedimiento y el funcionamiento del organismo, y se establece que los recursos económicos que dispone provienen de las partidas presupuestarias del HCD. Teniendo en cuenta que el funcionamiento de la DPT es relativamente reciente, en el Informe Anual que reúne las actuaciones realizadas durante el 2019, se señala que 1700 vecinos se acercaron al organismo para reclamar y/o consultar sobre diversas problemáticas. Esta situación posibilitó que se realizaran más de 3000 intervenciones sobre causas de índole tanto individual como colectiva.

Entre los reclamos de incidencia colectiva, se hace mención a los casos de “Movediza I” y “Movediza II”. Es decir, aquellos reclamos que presentaron diversas familias respecto a, por un lado, la falta de servicios públicos esenciales y su asentamiento sobre terrenos ambientalmente degradados y, por el otro, la imposibilidad de acceso al agua potable y la necesidad de asistencia social para el mejoramiento de las viviendas. Estos conflictos serán reconstruidos con mayor detenimiento en el próximo apartado ya que iluminan sobre las actuaciones de la DPT a partir de inscribirlos en el contexto local en pos de una comprensión situada e histórica.

Gobierno local y tratamiento de la problemática habitacional: los casos de Movediza I y Movediza II

La gestión del Intendente Miguel Ángel Lunghi (2003 a la actualidad²) se ha caracterizado por no otorgarle un lugar relevante a la problemática habitacional. La implementación de ciertas políticas públicas así como las intervenciones y soluciones que desde el gobierno local se han brindado a conflictos vinculados con el déficit habitacional³ (cuantitativo y

² Lunghi pertenece a la Unión Cívica Radical (UCR) y fue reelecto en cinco oportunidades: 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015, 2015-2019 y 2019-2023.

³ El Censo de 2010 -en comparación con el del 2001- señala un incremento del número de habitantes, de 101.228 se pasa a 123.871, y del número de hogares pasando de 33.746 a 43.155. En cuanto a la cantidad de

cuantitativo), han permitido poner en el centro del debate el modelo de ciudad imperante. Si bien Tandil tuvo una temprana diversificación de su economía (agropecuaria, industrial y de servicios), hacia fines de la década del '90 el turismo asumió un lugar relevante gracias a la presencia del Sistema Serrano de Tandilia.

Los cambios productivos en la ciudad habilitaron un acelerado crecimiento urbano, generándose un importante proceso de especulación inmobiliaria y un boom de construcciones y nuevos emprendimientos principalmente vinculados al turismo y a complejos habitacionales residenciales. Estos cambios hicieron que los empresarios de la construcción y los promotores inmobiliarios se transformaran en actores relevantes en la producción del espacio urbano en la primera década del siglo XXI, contribuyendo a la construcción del perfil turístico y al posicionamiento de la ciudad como un lugar de residencia permanente para población de altos y medios ingresos (Lan y Migueltoarena, 2013).

Pero además, con la llegada del Intendente Lunghi -año 2003- se instaura la marca ciudad "Tandil, lugar soñado", a partir de la cual se habilitó la implementación de cambios en la gestión de lo urbano vinculados con la estetización y espectacularización de la ciudad como parte de una estrategia de posicionamiento en el contexto nacional. En lo que respecta al tratamiento que se le da a "lo habitacional", en relación al acceso a la vivienda y suelo urbano, si bien nunca ocupó un lugar destacado en la agenda institucional, no fue hasta entrado el año 2008 que diversos actores colectivos así como la generación de eventos vinculados a la ocupación de conjuntos habitacionales inconclusos hicieron que se lo construya como una problemática que requería ser atendida por el Estado -en todos sus niveles- (Girado, 2018).

Como señala Gargantini (2020), los municipios juegan un rol central en la definición y gestión de políticas habitacionales pero existe una actitud pasiva en lo que refiere a sus

personas por hogar, creció entre ambos períodos de forma proporcional. Del total de viviendas registradas (50.651), 41.764 resultaban viviendas particulares habitadas y el 8.887 eran viviendas deshabitadas. También se observa una disminución de las viviendas que presentaban niveles críticos de hacinamiento. Y, finalmente, respecto al régimen de tenencia de las propiedades da cuenta que el número de propietarios de la vivienda y del terreno disminuyó un 6%, mientras que la posibilidad de acceder solamente a la vivienda se incrementó. En relación a los inquilinos el número se elevó considerablemente pasando de un 15% en el 2001 a un 24% en el 2010.

responsabilidades y posibilidades para resolver las problemáticas urbano-habitacionales de sus territorios. De este modo, los municipios disponen de funciones y recursos propios - principalmente relacionados con la planificación urbana- que no son utilizados a los fines de pensar e intervenir de manera integral y sostenible sobre las variadas demandas.

[...] históricamente las competencias municipales incluyeron estos grandes campos de intervención: la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, el mantenimiento del equipamiento urbano, y la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo la regulación sobre el hábitat (Cravacuore, 2007). Por ello, más allá de las normas, los gobiernos locales argentinos no se ocupan de la vivienda si no es como meros implementadores de políticas derivadas de los gobiernos nacionales o provinciales, siendo excepcionales los municipios que implementan acciones locales de hábitat. (2020, p. 7-8).

Siguiendo con los planteos de Gargantini (2020), entre los aspectos que impiden que los municipios ejerzan sus competencias en materia urbano-habitacional se destacan el desconocimiento de herramientas normativas factibles de implementar desde el ámbito local y el déficit de recursos técnicos, humanos y económicos. No obstante, en el caso de Tandil esto no sería tan evidente ya que, en primer lugar, la existencia de normativas locales (Plan de Desarrollo Territorial) cuanto la utilización de normativas provinciales (Ley de Acceso Justo al Hábitat N°14.449) ofrecen un abanico de herramientas para planificar y gestionar el acceso al hábitat de variados sectores sociales. En segundo lugar, la presencia de la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) permite la continua generación de conocimientos y profesionales especializados con diversas áreas que hacen a una gestión integral del hábitat. Y, en tercer lugar, se cuenta con la experiencia de variadas asociaciones civiles y agrupaciones sociales y políticas abocadas tanto a la generación de suelo urbano, viviendas y espacios colectivos cuanto a la defensa del derecho a la ciudad⁴ (Harvey, 2013; Thomasz, 2013).

⁴ Este derecho resulta multidimensional, complejo, integral y colectivo, es decir, puede concebirse como “un derecho de derechos”, que incluye y desborda lo estrictamente habitacional a partir de contemplar el derecho a la centralidad, al medio ambiente, al conjunto de estructuras y servicios urbanos, a la educación, entre otros aspectos que garantizan el valor de uso de la ciudad y que se encuentran previstos en distintas normativas nacionales e internacionales (Thomasz, 2013). Asimismo, interesa pensar su dimensión política no sólo a partir de atender a lo que Harvey (2013) señalaba como su condición de significant vacío, en tanto su cualidad referencial no tiene a priori una definición sino que depende de quiénes le otorgan un contenido específico;

Todos estos aspectos lo que ponen en evidencia es que el gobierno local no se caracterizaría por la falta de herramientas y recursos en materia urbano-habitacional, sino más bien lo que existiría es una decisión política de no otorgarle un lugar destacado en la agenda institucional. En todo caso desde el ejecutivo local se manifiesta que sus acciones se orientan a la implementación de “políticas urbanas integrales”, es decir, aquellas abocadas a la obra pública y el embellecimiento y estética citadina; las medidas orientadas a la atención de la problemática habitacional requerirían la intervención de Nación y Provincia por cuestiones presupuestarias y de competencias.

Lo mencionado anteriormente da cuenta de las condiciones que hacen aprehensible los conflictos en Movediza I y II (Schuster, 2005), al tiempo que permite comprenderlos ya no como hechos “espasmódicos” sino como “efectos” del modelo de ciudad imperante. A los fines de dar cuenta de algunas de sus particularidades, resulta necesario comenzar por mencionar que La Movediza es un barrio de la ciudad de Tandil que se caracteriza por la convivencia -muchas veces conflictiva- de diferentes situaciones en materia habitacional: ocupaciones de terrenos, auto-construcciones, sub- alquileres, proyectos de diferentes planes nacionales y provinciales de viviendas. Desde el imaginario social hegemónico se lo considera como un “barrio mancha” (Gravano, 2005) ya que allí se localizarían algunos “males de la ciudad” como la delincuencia, la inseguridad, la juventud conflictiva y la informalidad urbana -ya sea a través de la transgresión de los aspectos dominiales cuanto del proceso de urbanización- (Clichevsky, 2009). Sumado a ello, alberga uno de los puntos turísticos emblemáticos de la ciudad como es la réplica de la Piedra Movediza⁵.

Sobre la base de considerar las especificidades de los conflictos en Movediza I y II, se establecieron acciones diferenciales. En Movediza I, el problema radica en que 37 familias tienen localizadas sus viviendas en un una cava que se rellenó a partir de desechos, sumado

sino también a través de ponderar el análisis de dimensiones concernientes a la configuración de subjetivación política en el marco de reclamos y acciones desplegadas por diferentes actores sociales en la lucha por controlar la producción y la reproducción de lo urbano.

⁵ La piedra Movediza recibió ese nombre por tratarse de una mole de granito de más de 300 toneladas de peso, que se mantenía en equilibrio sobre un pequeño punto de apoyo, con una oscilación imperceptible.

a que esos terrenos se encuentran contiguos a un barranco y a una zona inundable. La mayor parte de las viviendas, en virtud de los materiales de construcción y el tipo de conexión realizada a servicios urbanos básicos, dan cuenta de diferentes niveles de precariedad habitacional.

Los datos iniciales sobre la situación de este grupo de familias fueron recuperados por la DPT a partir del relevamiento⁶ que propuso la Mesa Barrial de La Movediza (constituida por organismos gubernamentales y organizaciones sociales) en el año 2019. El mismo fue realizado por estudiantes de la carrera de trabajo social de la UNICEN y representantes de organizaciones locales e instituciones educativas. Se relevaron 82 manzanas del barrio y se indagó sobre: composición de las unidades familiares; condiciones habitacionales; acceso al servicio de red de energía eléctrica con medidor domiciliario y red de agua corriente, y acceso a organismos municipales y/o a programas de asistencia.

En lo que respecta a Movediza II, las familias radicaron inicialmente la denuncia en la Defensoría Oficial dependiente del Departamento Judicial de Azul. Sin embargo, la DPT posteriormente intervino en el caso lo que propició un trabajo en conjunto entre ambos organismos en pos de hacer las presentaciones correspondientes al Municipio y avanzar en la generación de respuestas a las demandas de las familias. Ahora bien, en relación a las particularidades de este conflicto, más de 38 familias⁷ no tienen garantizado el acceso a ningún servicio urbano, siendo la provisión clandestina del agua potable -a través de una manguera comunitaria- lo que propició el reclamo.

⁶ Si bien no se tuvo acceso al documento final correspondiente al mencionado relevamiento, los datos fueron recuperados a partir de lo expresado en los medios locales, ver:

<http://news.fch.unicen.edu.ar/?p=9650>; <https://www.eleco.com.ar/la-ciudad/este-sabado-se-realizara-un-relevamiento-de-condiciones-de-vida-y-habitat-en-el-barrio-la-movediza/>

⁷ En pos de un mejor conocimiento de la situación de las familias de Movediza II, desde Defensoría General Departamental -dependiente del Departamento Judicial de Azul-, se le solicitó a una Perito Trabajadora Social del Programa para el Abordaje de Problemáticas Sociales y Relaciones con la Comunidad la realización de un Informe Social. Junto con estudiantes de la carrera de Trabajo Social de la UNICEN se participó en la realización de las encuestas que permitieron construir los datos que nutren el Informe Social.

Figura N° 1. Movediza I



Fuente: Fotos extraídas del diario ABCHoy, 11/09/2019

Figura N°2. Movediza II



Fuente: Fotos extraídas del Facebook del Movimiento de Trabajadores Excluidos Tandil (MTE), 21/10/2019

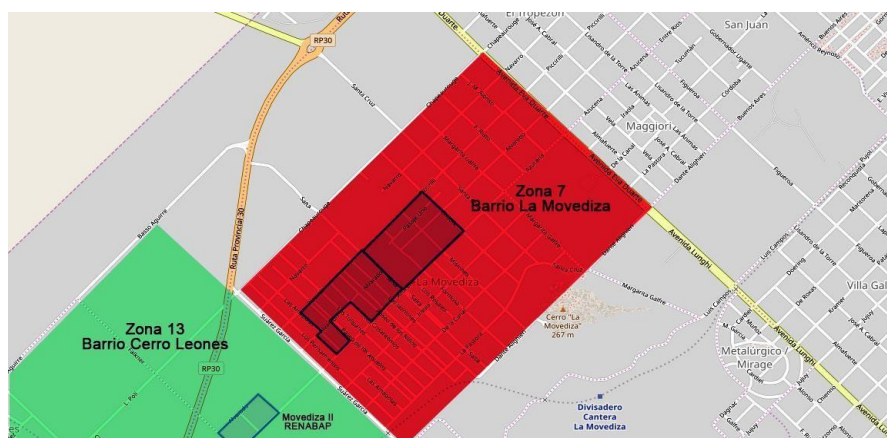
Además, la totalidad de las viviendas -las cuales también presentan diferentes niveles de precariedad habitacional- se encuentran asentadas sobre dos manzanas que pertenecen a un particular, motivo por el cual Movediza II integra el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Es decir, constituye uno de los siete asentamientos informales que existen en Tandil⁸, siendo considerado por sus características como un asentamiento precario. Este dato resulta relevante ya el Estado nacional se comprometió con los más de 4000 barrios populares censados a trabajar en su regularización y/o relocalización; al tiempo que prohíbe los desalojos por cuatro años y obliga a los diferentes niveles de gobierno a brindar los servicios básicos, como es el caso del agua potable.

La situación de esas familias se torna más compleja si se considera que el denominado Barrio Movediza II, incluido en el RENABAP, se diferencia del Plan de Zonificación Municipal vigente desde el año 2004, el cual ubica territorialmente a las dos manzanas dentro del barrio “Cerro Leones”. Esto hace que las familias demandantes se encuentren excluidas de aquellas mejoras que se producen en el marco del Plan de Urbanización Integral de La Movediza (actualmente en proceso de ejecución). El mismo abarca mejoras en cuarenta manzana y beneficiaría aproximadamente a 4.500 vecinos al desarrollar obras de provisión de servicios básicos, construcción de cordón cuneta, veredas, iluminación, forestación y conformación de espacios educativos, sociales y deportivos. De este modo, esta discrepancia en lo que respecta a pertenecer o no a cierto barrio obliga a problematizar el proceso de desarrollo urbano y la consiguiente segregación socio-espacial de las familias⁹.

Figura N°3. Ubicación de Movediza I (rojo) y II (verde)

⁸ Para mayor información de los asentamientos informales ver: www.argentina.gob.ar/barriospopulares

⁹ Lo mencionado habilita a reflexionar sobre la primacía de considerar al barrio como mero escenario o recorte espacial, desconociendo que también resulta un objeto de significación. Como señala Gravano, el barrio debe concebirse como “realidad tangible y material y como parte del imaginario; como práctica y como representación, como valor cultural, identidad colectiva, especificidad espacial, polo de disyunción ideológica y sede social de las más variables relaciones y dinámicas [...]” (2005:43).



Fuente: Plan de Zonificación Municipal (Tandil) y RENABAP

Ante este escenario, es que cobra relevancia poder analizar el accionar de la DPT en tanto se constituye en un “nuevo actor” en lo que respecta al campo de disputa urbano-habitacional local en el sentido planteado por Bourdieu (1997). Ese campo está conformado por múltiples instituciones y actores que interaccionan, acuerdan y diputan -al interior y con los otros- respecto a las competencias, responsabilidades y acciones que le competen a cada uno en la búsqueda por garantizar el derecho a la ciudad. Ese concepto permite, entonces, visibilizar las interacciones interinstitucionales cuanto el trabajo realizado por cada actor en su intento por legitimarse al interior del campo. Sumado a ello, es ante la falta de respuestas por parte del gobierno municipal que cobra relevancia este organismo, el cual podría ser considerado como el “último foro” (Nader y Tood, 1978)¹⁰ que las familias encuentran para tramitar sus demandas.

El reconocimiento de las demandas y de los actores demandantes. Un aspecto diferencial de la Defensoría del Pueblo

El accionar que la DPT llevó adelante para tramitar los conflictos estuvo vinculado con el posicionamiento y trayectoria laboral de su Defensora Oficial. Su formación en el campo del

¹⁰ Los autores mencionan que desde la Antropología se han producido numerosos trabajos que dan que en todas las sociedades existen diversos foros reconocidos con la solución o al menos con la gestión de conflictos o disputas. Inclusive esos estudios advierten respecto a la creación de “nuevos foros” en caso de que las personas no logren satisfacer sus reclamaciones a través de los medios tradicionales existentes.

derecho y en el de la mediación se puso en juego a la hora de pensar los conflictos. En lo que respecta específicamente a la mediación, se enmarca en los denominados “Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos”, encontrándose otros dispositivos como son la negociación, facilitación, conciliación; arbitraje, etc. Se caracteriza por la presencia de un tercero neutral -el mediador/a-, quien asume la tarea de colaborar en la comunicación entre las partes en conflicto en la búsqueda de acceder a una solución que represente un tiempo menor de tramitación en comparación con el que llevan los procesos judiciales (Matta y Godoy, 2016).

La Defensora no puede asumir una tarea de mediación propiamente dicha ya que no es una tercera neutral, como el propio nombre del organismo lo indica tiene el deber de defender “al pueblo”, a aquellas personas con derechos vulnerados. Sin embargo, ello no le impide valerse de diferentes herramientas de la mediación como es la “escucha activa” de las demandas y problemáticas de las personas. Esto es algo que se promueve al interior del organismo y que cobra relevancia al considerarse que las personas previamente han hecho circular sus conflictos por otras dependencias del Estado, pudiendo experimentar situaciones de violencia institucional. De este modo, se concibe como importante redefinir las relaciones sociales así como avanzar en la búsqueda de posibles soluciones. Un primer paso es escuchar atentamente lo que las personas quieren decir respecto a la situación que vivencian; la “escucha activa” se vislumbra como una estrategia que permite “empoderar” y “reconocer” a ese otro. Respecto a los conflictos de Movediza I y II, la Defensora mencionaba:

[...] primero queríamos escuchar las problemáticas de voz directa del vecino, porque vos en la mediación no escuchas al abogado... la idea es que hable la parte, el problema, correr un poco al letrado [...] y eso permite empoderarlo porque hay una desigualdad muy grande entra la gente de un sector muy vulnerable y el Estado... vos tenés que escucharlos, reconocerlos y hacerlos visibles [...]. (Fragmento de Entrevista, septiembre 2019)

La reconstrucción de los conflictos muchas veces se constituye como una instancia dramática en tanto las personas despliegan variados recursos (maneras de hablar, gestos, posturas, apelación a documentación escrita) así como también emociones y sentimientos encontrados (como son la expectativa, la bronca, el cansancio y la desesperación), situación que permite comenzar a comprender las disputas desde la experiencia vívida y encarnada. No sólo

contamos historias sino que también las dramatizamos; esa dramatización produce determinados efectos en el auditorio y muchas veces hace visible aspectos que son difíciles de traducir en términos “racionales” y/o materiales en un contexto de disputa. Además, el registro de las emociones apela reducir el distanciamiento e intervenir positivamente en la construcción de adhesión y legitimidad (Fernández Álvarez, 2011). Tanto la escucha activa cuanto el visitar a las personas en sus viviendas en pos de referenciar visualmente diversos aspectos involucrados en los conflictos urbanos que se tramitan, pueden constituir lo que Matta y Godoy (2016) señalan como “gestos institucionales de reconocimiento del reclamo”.

Sumado a ello, y a partir de los casos analizados, lo que ganaba centralidad no sólo era el reconocimiento de las demandas sino también el de las personas demandantes cuyas identidades se encuentran “deterioradas” para la mirada del Estado municipal. Ese “deterioro”, que se evidencia en actos de desconsideración y no implementación de acciones que permitan revertir las problemáticas que atraviesan las personas, se sustenta en representaciones que suelen vincular a los sectores populares con “formas pobres de hacer ciudad” (Rodríguez, 2005), con procesos de informalidad urbana. Esto además cobra centralidad a luz de las particularidades de Tandil puesto que una que se piensa y concibe, principalmente desde los sectores hegemónicos, como “pujante”, “soñada” y con una “calidad de vida diferencial” en comparación con otras ciudades medias de la provincia de Buenos Aires, en principio no admite -abiertamente- la existencia de ciertos fenómenos urbanos (Girado, 2018).

De este modo, las configuraciones informales del hábitat no han dado lugar a una actividad estatal creciente, siendo su contraparte la generación de un accionar colectivo (agrupaciones y asociaciones civiles) y una mayor intervención de otros organismos, como es el caso de la(s) Defensoría(s), en la búsqueda de implementar acciones concretas para atender las diversas problemáticas existentes. Estos actos de desconsideración estatal pueden vincularse con los datos volcados en el Informe Anual 2019 por la propia DPT; allí se establece que los casos que se tramitaron mayoritariamente están vinculados con el área de planeamiento urbano. Asimismo, la zonificación de las intervenciones da cuenta que 136 casos se localizaron en la zona Oeste donde se encuentra el barrio La Movediza; y que en el ranking

de derechos vulnerados respecto a los casos tramitados, el segundo lugar lo ocupan aquellos derechos vinculados al urbanismo y la vivienda.

Así, ante el problema del reconocimiento de las personas asociado al Estado, la DPT aparece como otro canal institucional para tramitar conflictos. En este punto, los planteos de Cardoso de Oliveira (2004) habilitan a pensar la importancia de la categoría de reconocimiento en la resolución de conflictividades. A partir de su trabajo de campo en lo que se conoce como “Juzgados de Pequeñas Causas” en Norteamérica, advierte que un número significativo de las disputas no buscan una reparación en términos materiales, sino que la principal motivación para iniciar un proceso jurídico-legal se vincula con la percepción de una falta de respeto a un derecho no monetizable, un acto de desconsideración de la identidad del “otro”, lo que el autor denomina como “insulto moral”. Esto, además, permite pensar cómo en determinadas instancias de administración de conflictos se articulan el derecho, el interés y las demandas por reconocimiento.

[...] en varias circunstancias los actos de intercambio son ritualizados, donde la forma prescripta está cargada de significados y sugiere que el cumplimiento de la obligación moral involucrada en esos actos no se agota en la satisfacción de los intereses de las partes (en tener acceso al bien recibido o en instituir una obligación para con el socio), ni en la afirmación de un derecho, sino que requiere la demostración del reconocimiento del valor o mérito del receptor del don. (2004, p.27)

En virtud del trabajo de campo realizado en diferentes Defensorías del Pueblo fue posible constatar que en el acceso a este tipo de organismos se pone en juego algo más que la satisfacción de ciertas demandas y/o disputas; lo que está en juego es la posibilidad de que las personas sean visibilizadas, consideradas y respetadas principalmente por el Estado. La DPT no es la excepción; en reiteradas oportunidades la Defensora ha dado cuenta de que “si no hay reconocimiento de las personas, de su vulnerabilidad, por parte del Estado no se puede avanzar... ese es el primer paso” (Fragmento de Entrevista, septiembre 2019).

La dimensión del reconocimiento es algo que se prioriza atender desde este tipo de organismos que poseen una actitud crítica al modelo de Estado imperante, y principalmente a su aparato burocrático ya que no hace más que reproducir una imagen de Estado descortés, distante, impersonal e indiferente (Perelmiter, 2018). En este sentido, las personas pueden

encontrar en la DPT un “nuevo aliado” público en su intento porque el Estado genere acciones “reparadoras” en lo que refiere a sus demandas y/o conflictos, reconociendo a las personas y sus derechos vulnerados. Para ello se prioriza el diálogo y la construcción de un trabajo interinstitucional así como también la inscripción de los conflictos en la arena pública y en el ámbito de la justicia en caso de ser necesario.

En la búsqueda de acuerdos parciales: una reunión clave

Desde el mes de julio de 2019, una vez que se recepcionaron los reclamos de las familias, hasta el mes de diciembre de 2019 se realizaron diferentes instancias de la mesa de trabajo propuesta por la DPT¹¹. En las primeras dos reuniones participaron: representantes de la Defensoría General del Departamento Judicial de Azul; representantes del área de “Hábitat, Tierra y Vivienda” de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires; funcionarios de la Subsecretaría de Tierras de la Provincia de Buenos Aires; funcionarios de diferentes áreas del gobierno municipal, agrupaciones políticas con presencia territorial en el barrio La Movediza y estudiantes universitarios.

En una de las reuniones que fue posible participar -el 10 de septiembre de 2019-, surgieron diferentes ejes de análisis en lo que respecta a la productividad social que tiene el organismo en el contexto local en relación a la tramitación de conflictos. En aquella oportunidad, primeramente se reunieron los representantes de las distintas Defensorías así como los funcionarios provinciales con el objetivo de evaluar más detenidamente los datos disponibles (censos municipales, relevamiento Movediza, RENABAP y Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios). Diversos trabajos etnográficos (Manzano y Moreno, 2011) han dado cuenta que las encuestas y censos suelen transformarse en pruebas técnicas

¹¹ En la entrevista que se le realizó a la Defensora, hizo mención a que se reunieron con el gobierno municipal a lo largo del 2019 (en julio, septiembre, noviembre y diciembre); es decir, que las mesas de trabajo se hicieron de manera más particularizada en el devenir de los conflictos. Como se abordará en los próximos apartados, ante la imposibilidad de destrabar la gestión de los mismos, desde la DPT se decidió judicializar uno de los casos.

que legitiman demandas, se ponen en juego en procesos de movilización colectiva, favorecen la generación de espacios sociales de vinculación, disputa y negociación con el Estado, y posibilitan (re)construir categorías para que la población pueda adecuarse a los requerimientos de programas estatales.

La disposición de los datos permitió dimensionar la magnitud de los conflictos y la necesidad de avanzar en la construcción de soluciones a partir de priorizar el trabajo político con autoridades municipales. Por este motivo, uno de los aspectos que se indagó era si existía voluntad política por parte del Municipio para avanzar en la generación de acuerdos. La DPT hizo mención a que inicialmente no existió esa suerte de voluntad para dialogar; fue a través de sus intervenciones que se logró un cambio de parecer. La magnitud de los conflictos demandaba acciones concretas; en lo que respecta a Movediza I se consideraba pertinente una relocalización de las familias en virtud de las condiciones del terreno en donde se asentaban, siendo el Estado quién debía proveer el suelo urbano. Y en lo que respecta a Movediza II, se solicitaban obras de infraestructura que permitiesen extender la red troncal del agua, hasta tanto eso resultara posible el Municipio se debía comprometer con otros tipo de medidas que -en lo inmediato- abastecieran de agua a las familias.

La discusión que se suscitó entre los presentes visibilizó la importancia de la intervención de la DPT en tanto propició un ámbito de deliberación en donde se ponderó la dimensión política y jurídica de los conflictos, se los tradujo en término de vulneración de derechos, se redefinieron relaciones sociales así como responsabilidades y obligaciones en pos de reparar el daño colectivo y, finalmente, se buscó inscribirlos tanto en la agenda mediática cuanto en la agenda del gobierno local (Merlinsky, 2017). De este modo, se intentaba generar aquellas condiciones institucionales que permitiesen pensar acciones para enfrentar las problemáticas vivenciadas por las familias.

En un segundo momento se sumaron a la reunión funcionarios de diferentes áreas del gobierno municipal, realizándose un repaso por las particularidades de cada conflicto. Lo interesante de este momento fue que iluminó cómo los mismos eran redefinidos y pensados de variadas maneras atendiendo a los niveles institucionales que intervinieron. Sumado a

ello, permitió reparar en esa suerte de capacidad de enlace que poseen las Defensorías del Pueblo ya que sus conocimientos y herramientas aumentan las posibilidades de establecer vinculaciones con personas que se encuentran en escalas distintas -y muchas veces también distantes- de gestión. Escalas de las cuales el “pueblo” necesita para acceder a recursos, programas, sortear obstáculos burocráticos, etc. Esta capacidad de enlace hace posible repensar los contornos de los conflictos a nivel local y sus posibilidades de tramitarlos con el/los afueras/s (Quirós, 2017).

Cuando comienza el intercambio respecto a la situación de Movediza I y II, desde el gobierno local se hace alusión a la tan mencionada frase “la frazada es corta”, la cual refiere al reducido presupuesto municipal, situación que condiciona qué problemáticas se atienden. Por este motivo se aprovecha la presencia de funcionarios provinciales para tender “puentes” y de ese modo acceder a recursos. Como mencionó en una entrevista el Secretario del área de “Hábitat, Tierra y Vivienda” de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires,

[...] Nosotros tratamos en las mesas de gestión que nos convoca el Municipio, llamar a la Subsecretaría de Tierras de la provincia de lo que es hábitat social, trabajamos conjuntamente porque ellos son digamos la autoridad de aplicación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat... les muestra al Municipio también la factibilidad ¿no?, siempre con nosotros tratamos que nos acompañe un funcionario de la subsecretaría para decir mirá cuáles son las posibilidades... ¿existen? Sí, las posibilidades existen; ¿en qué se beneficia el Municipio? Se beneficia en que se pueden hacer lotes con servicios, tener una plusvalía, que se pueden hacer obras de infraestructura cuyo costo va a ser asumido por la provincia, entre otras cosas. (Fragmento de Entrevista, septiembre 2019)

La presencia de funcionarios municipales, y particularmente sus posicionamientos, hizo visible la manera de abordar la problemática habitacional por parte de la gestión Lunghi, siendo uno de los ejes más cuestionados la falta de políticas de producción de suelo urbano, actividad que se encuentra a cargo de agentes inmobiliarios privados y de diversas asociaciones civiles locales (Girado, 2020). Asimismo, se puso en tensión la falta de datos actualizados respecto al déficit habitacional a partir de consultar si las familias de Movediza I estaban inscriptas en algún registro que les permitiese acceder a lotes y/o a una partida de viviendas que por esos meses estaban siendo gestionadas por el gobierno local. Este no es un aspecto menor de discusión puesto que desde hace años diversas organizaciones sociales

y políticas denuncian que el Ejecutivo se niega a medir el déficit habitacional. La falta de datos inclusive se percibe como un problema al interior de la Secretaría de Desarrollo Humano y Hábitat¹² a la hora de solicitar programas y recursos a otros niveles gubernamentales puesto que se exige tener una actualización de la demanda en pos de evaluar la magnitud de la problemática y las acciones a implementar.

Como la reunión tenía previsto una salida al territorio con los funcionarios que habían viajado desde otras ciudades, sumado a que a la tarde se iban a juntar con aquellas agrupaciones sociales y políticas vinculadas con la tramitación de los conflictos, se requería avanzar en la concreción de acuerdos parciales para cada caso. Sin embargo, en lo que respecta a Movediza I el Municipio no adquirió ningún compromiso sobre la posible relocalización de las familias. De este modo, la reunión continuó haciendo hincapié en el caso de Movediza II donde estaba en juego el acceso al agua potable, un derecho humano fundamental además de un bien público lo que le confiere al Estado la responsabilidad de interceder en su regulación y manejo para garantizar el acceso universal en calidad y cantidad (Natenzon y González, 2013). Ante la consulta a los representantes del municipio respecto a la posibilidad de extender la red troncal del agua para garantizar su suministro se respondió que:

[...] Secretaría Obras Públicas del Municipio: Esto está considerado como si fuera una zona rural, por lo tanto no nos llega ningún plan, no tenemos factibilidad. Es decir, ustedes saben que llevar factibilidad de servicios requiere otro tipo de estudios, plan director, presentar otras cosas [...] es totalmente imposible hacerlo con un presupuesto anual municipal.

Defensora: ¿Y qué hacemos?

Secretaría Obras Públicas del Municipio: en este momento ellos tiraron una manguera [...] nosotros tomamos la decisión de no sacarles la manguera aunque les saca presión a estos de acá también (señala en el plano). No les sacamos la manguera aunque sabemos que está ilegal... (Fragmentos de Registro, septiembre 2019)

¹² Es durante la última gestión de Lunghi que se renombra la Secretaría, en las gestiones anteriores se denominaba “Secretaría de Vivienda y Riesgo Social”. Podría sostenerse que semánticamente se intenta producir un giro en la manera de conceptualizar la problemática habitacional, aspecto que no se materializa en las acciones y políticas públicas implementadas.

Cuando se hizo mención a la manera “ilegal” que las familias encontraron para abastecerse de agua, tanto la Defensora como los funcionarios de provincia recordaron que Movediza II está registrado en el RENABAP, es decir, que las familias tienen un certificado emitido por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que permite legitimar su demanda por acceso a servicios urbanos. Esto fue puesto en discusión ya que desde el Municipio no se reconocía dicha certificación, al tiempo que no se evaluaba un plan de contingencia para abastecer de agua. En este punto, los presentes querían que el gobierno local reparara en que:

[...] la materialidad del acceso al agua potable –la red- no funciona solo como relación física que une entre sí a todos los conectados, sino también como relación simbólica de pertenencia a una misma comunidad, a un mismo territorio organizado: la ciudad del servicio, ciudad oficial, ciudad legal. (Dupoy, 1998, p.58 en Giurleo, 2017, p. 119-120).

Luego de más de tres horas de intercambios tampoco fue posible obtener, por parte de los funcionarios municipales, algún tipo de compromiso para avanzar en la búsqueda de soluciones al conflicto de Movediza II. Ese intento recurrente por generar acuerdos parciales se vincula a las herramientas que la mediación ofrece para tramitar conflictos complejos, es decir, aquellos en donde hay más de dos partes implicadas, participan heterogéneos actores que corresponden a diferentes niveles institucionales y pueden ser considerados de exposición pública (Nató, 2006).

[...] Uso las técnicas de la mediación y más con esto de las multipartes, porque vos tenés a Nación, a Provincia, al Municipio, Defensoría... cada uno está con su rol [...] Nosotros en vez de iniciar una vía judicial directamente, lo que se planteó fue hacer una mesa de trabajo. Ahí usas la técnica de la partición del conflicto y tratás de lograr a veces lo que se llama acuerdos parciales entre las partes [...] para ir avanzando en una resolución definitiva. Si decís ¡vamos a regularizar, mejorar los servicios, a...! a veces todo es muy difícil, entonces en las mesas de trabajo y en esto de dividir los distintos reclamos sociales podés lograr acuerdos parciales. (Fragmentos de Entrevista con Defensora, septiembre 2019)

Si bien en la mencionada reunión, así como en otras que se sucedieron durante el 2019, no fue posible obtener compromisos concretos por parte de las autoridades municipales, lo que sí quedó en evidencia fue la necesidad de articular los diferentes niveles gubernamentales en pos de acceder a recursos y avanzar en la construcción de soluciones. Uno de los primeros

aspectos que se pudo problematizar tiene que ver con el rol de los gobiernos locales; como mencionaba recurrentemente la Defensora, el Estado municipal es el nivel de gobierno más próximo al vecino, por eso se representa como el “único” al que hay que exigirle.

Históricamente los municipios en Argentina han tenido limitaciones presupuestarias y técnicas, situación que muchas veces sirvió para justificar que se abocaran a tareas elementales (Gargantini, 2005). No obstante, en la reunión se planteó la necesidad de que el Estado nacional y provincial también estén presentes en la administración de los conflictos, oficiando la Defensoría del Pueblo como un espacio de articulación y deliberación; “Hay que acompañar esas gestiones y hay que hacer que ese problema sea de todos los niveles y comprometerlos a todos en una mesa de trabajo” (Fragmento de Entrevista a la Defensora, septiembre 2019). Una vez que finalizó la reunión todos los presentes manifestaron la voluntad de seguir trabajando de manera articulada en pos de avanzar en la tramitación diferencial de los conflictos. No obstante, esa voluntad se fue diluyendo conforme avanzaban los meses.

En este marco, la DPT no sólo propició lógicas para pensar y administrar los conflictos sino que además tuvo injerencia en cómo éstos se expresaron tanto en la arena pública como en el campo judicial. En palabras de Bourdieu, “para que sea posible el conflicto mismo sobre el mundo social, se necesita una especie de acuerdo sobre los territorios de desacuerdo y sobre los modos de expresión del desacuerdo” (2014:12). En las investigaciones que analizan conflictividades, la cuestión de las formas, es decir, de las modalidades que las confrontaciones asumen constituye otra dimensión de análisis que resulta preciso atender ya que las personas además de disputar diferentes asuntos, disputan el modo legítimo de hacerlo apelando a distintos repertorios morales, representaciones, lenguajes, foros y acciones. Como se analizará en el próximo apartado, ante la falta de respuestas por parte del gobierno municipal, desde la DPT se revieron las formas de tramitar los conflictos.

Entre la publicización y judicialización de los conflictos

Es atributo de las Defensorías del Pueblo poder hacer públicos los asuntos de interés general valiéndose, por ejemplo, de los medios de comunicación. Por este motivo, desde la DPT se decidió tener una presencia activa en los medios de comunicación desde el inicio de la gestión de los reclamos, lo que permitió dar cuenta del carácter latente e inacabado de los conflictos en Movediza I y II. Como se mencionó con anterioridad, la publicización de una situación problemática (Gusfield, 2014) refiere al proceso en el que un asunto privado se vuelve público, siendo fundamental la constitución de auditorios que reconozcan la legitimidad del reclamo. Asimismo, para Gusfield (2014) resulta importante prestarle atención, por un lado, a la arena pública que se articula alrededor de un problema puesto que allí los mismos se vuelven objetos de controversia en tanto distintos actores sociales confrontan por la definición y propiedad del problema. Y, por otro, a la existencia de ciertas gramáticas del hacer y decir que rigen las formas de llevar a cabo los reclamos para que resulten aceptables y respetables en el espacio público en aras de generar soluciones y/o impulsar particulares intervenciones.

Todo esto advierte que los problemas dan lugar a procesos escenográficos y argumentativos a partir de los cuales se visibilizan ciertos asuntos, se definen situaciones, se identifican causas y se atribuyen responsabilidades. Así, la arena pública tiene un carácter eminentemente político en tanto interviene en la generación de las condiciones de posibilidad para que determinados discursos y demandas sean escuchados y transformados en decisiones políticas (Merlinsky, 2017). Siguiendo con esa línea analítica, Cravino menciona que:

[...] La ciudad es conflicto, así como la sociedad es conflicto, pero qué conflictos se conforman y expresan en cada ciudad habla de cómo es cada una. Sin duda, los que llegan a la agenda pública, derivan en transformaciones en la gestión urbana [...] A su vez, cuando entran en la agenda pública y, por lo tanto, son objeto de debate se explicitan las ideas de ciudad promovidas por los vecinos, los gobiernos, los expertos y la opinión pública. (2017, p.9).

En la diversidad de notas periodísticas que protagonizó tanto la DPT así como las propias familias -principalmente de Movediza II-, se explicitó la inacción del gobierno municipal, sus responsabilidades en materia urbano-habitacional así como también las causas estructurales que habilitaron la generación de estos conflictos, los cuales no son los únicos

presentes en la ciudad pero sí los que lograron inscribirse -durante el 2019 y principios de 2020- en la agenda pública. Lo mencionado anteriormente hizo posible visibilizar a la DPT en tanto un organismo que conoce al Estado en sus múltiples presencias (Manzano y Ramos, 2015) ya que depende de un ámbito estatal preciso -como es el Municipio-, recibe financiamiento también estatal y sus atribuciones se inscriben en organigramas gubernamentales en el marco de los cuales se definen sus alcances y límites. Sumado a ello, puede hacer averiguaciones, consultas y seguir el “caso”. Todo esto la constituye como un actor estratégico en la búsqueda por “destrabar” la gestión de conflictos con el Municipio.

Luego de varios meses en donde no hubo respuestas satisfactorias por parte del Ejecutivo local, así como tampoco se pudo sostener la mesa de trabajo, se decidió judicializar el conflicto de Movediza II. El 18 de febrero, la DPT junto con la Defensoría General Departamental de Azul presentaron un recurso de amparo en el que le solicitó a los jueces que intimen al Municipio a extender la red de agua potable al barrio o bien a iniciar el expediente ante autoridades nacionales o provinciales. Al mismo tiempo, se solicitó una medida cautelar para que se le demandara al Ejecutivo una solución urgente y concreta al problema puesto que durante los meses de verano la situación se agravaba, en primer lugar, por la baja de presión y caudal del agua disponible a través de la conexión clandestina, lo que además generaba conflictos entre los vecinos de los barrios cercanos y, en segundo lugar, la dimensión sanitaria del problema ganaba mayor protagonismo ante la posible propagación del virus del dengue, situación que se agudizó en el 2020 ante la propagación del virus SARS-CoV-2 (causante de la enfermedad COVID-19). En palabras de la Defensora a un medio local:

[...] En el amparo presentado se solicita que el Municipio, como agente cercano, como el Estado más cerca y visible del vecino de Tandil, provea este servicio de forma urgente e inicie las gestiones que tenga que iniciar a nivel nacional y provincial para obras de infraestructura más grandes y que, obviamente requieren otros plazos y costos [...] Queremos que el Estado municipal provea de agua potable a la barriada de Movediza II. Pero dentro del objeto del amparo, siempre lo más urgente es la medida cautelar porque hay un derecho que es verosímil -que es el derecho al agua- y que no está garantizado [...] además la demora en una solución genera peligro a todas esas personas que no

pueden tomar agua potable ni están pudiendo lavarse las manos en este posible escenario de pandemia. (Diario Nueva Era Net, martes 10 de Marzo)¹³

El recurso de amparo quedó radicado en el Tribunal de Trabajo N°1 de Tandil, el cual resolvió el 25 de marzo de 2020 conceder la medida cautelar. Es decir, se obligó al Municipio a otorgar en forma inmediata la provisión de agua potable al barrio Movediza II a través de la instalación de un tanque de mil litros cada dos familias; al tiempo que se le solicitó que -a largo plazo- avance en la generación de las obras de infraestructura correspondientes ya que el agua es un derecho humano fundamental.

Resulta preciso mencionar que la judicialización es sólo una forma más por la que puede transcurrir un conflicto, éste no se agota en el campo jurídico sino que más bien sufre ciertas transformaciones vinculadas con el lenguaje de demanda, los actores intervinientes y los tiempos de acción. De este modo, a través de la judicialización las demandas sociales fueron traducidas a un lenguaje de derechos colectivos que eran incumplidos por el Estado, sumado a que se difundió la idea de que lo que estaba en juego era una cuestión de “salud pública”. Al respecto Giurleo menciona que “Cuando una demanda social se judicializa, el reclamo adopta una forma concreta y definida, lo que permite que se prevean sus resultados posibles. Por ello, la demanda judicial es previsible y calculable. Patrocina por resultados concretos.” (2017, p.142).

Más allá de que la judicialización habilita soluciones que muchas veces resultan coyunturales y que implican focalizar en algún eje del problema, también advierte que las decisiones judiciales inducen transformaciones en las conductas de las personas involucradas en los casos, pueden modificar las percepciones sobre los conflictos y legitiman las visiones del mundo y las demandas de los litigantes (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010). En el caso de estudio, el fallo judicial propició las condiciones políticas para que variados actores sociales e instituciones discutan sobre el acceso a la ciudad por parte de los sectores

¹³Ver: <https://www.nuevaeranet.com.ar/locales/nota-mas-de-un-centenar-de-vecinos-pendientes-de-que-la-justicia-responda-un-amparo-para-obtener-agua-potable-55353.html>

populares. Asimismo, a través de la judicialización del conflicto de Movediza II, se desnudó el rol controvertido del Estado ya que al tiempo que vulnera derechos sociales es el encargado de garantizar su cumplimiento. Es por este motivo que Giurleo señala que “a ‘más judicialización, más Estado’” (2017, p.143).

Consideraciones finales

El presente artículo buscó explorar la potencialidad que tiene la Defensoría del Pueblo en la gestión de conflictos urbanos. Este organismo es capaz de producir y condicionar disposiciones para percibir, pensar y actuar -políticamente- sobre determinadas demandas en pos de garantizar variados derechos. En el caso de la Defensoría del Pueblo de la Municipalidad de Tandil fue necesario dar cuenta -en términos generales- tanto de aspectos contextuales y estructurales de la problemática habitacional cuanto de las particularidades de la gestión de Lunghi en pos de comprender lo que significó la intervención de este organismo en los conflictos de Movediza I y Movediza II.

Fue justamente el accionar desplegado lo que se posibilita concebir a la DPT como un “aliado” estratégico en el campo de disputa urbano-habitacional local. Entre los aspectos que se ponderan positivamente se encuentran la aplicación de un enfoque y lenguaje de derechos humanos, el reconocimiento de las demandas y de los actores demandantes, la búsqueda del diálogo y de la construcción de acuerdos entre variados actores e instituciones, el conocimiento y la experiencia en lo que respecta a los circuitos burocráticos, la posibilidad de seguir en primera persona la tramitación de los casos, el acceso a información, la potestad de inscribir las demandas en el campo del derecho; todos esos aspectos permiten además dar cuenta del continuo trabajo que se realiza en pos de legitimarse y diferenciarse de otros “foros” (Nader y Tood, 1978) que también integran al campo estatal de la administración de conflictos (Sinhoretto, 2010).

A lo largo de los apartados se abordó las diversas estrategias desplegadas por este organismo en la búsqueda de avanzar en la generación de soluciones a los conflictos; lo interesante del despliegue de dichas estrategias es que ilumina respecto a cómo los conflictos se fueron

reconvirtiendo conforme avanzaban las negociaciones entre variados actores e instituciones y se producía la agudización de las problemáticas. En relación a esto último, la decisión de judicializar la demanda de las familias de Movediza II ganó mayor legitimidad en el marco de la pandemia. En este sentido, si bien es una facultad del Defensor del Pueblo acudir a la justicia competente para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas, la situación excepcional producida por la pandemia le confirió nuevos sentidos a dicha acción.

Las medidas recomendadas para el cuidado personal y familiar así como la consigna “quedate en casa” pusieron en el centro de la escena las desiguales experiencias de vivir en y la ciudad. De este modo, la vulnerabilidad social y precariedad habitacional (ambientes reducidos, situaciones de hacinamiento, no acceso a servicios básicos como es el agua corriente, la necesidad de salir a la calle en busca de trabajo informal, etc.) que padecen millones de personas en Argentina obligan a continuar problematizando el (no) acceso al hábitat y el rol del Estado.

Si bien la incidencia de la pandemia en el desarrollo de los conflictos no fue un eje analítico abordado detenidamente en el artículo, resulta necesario profundizar en futuros trabajos en un aspecto que sí se mencionó, esto es la importancia de reconstruir los efectos que genera la judicialización de los mismos. En el caso de Movediza II, el gobierno local no acató la medida cautelar motorizada por la DPT, sumado a ello el juzgado se declaró incompetente lo que generó que el conflicto se deba canalizar en la justicia federal. Esta situación abre una nueva instancia de discusión ya que la circulación del conflicto habilita la intervención de otros actores sociales y genera alteraciones en los tiempos de resolución. Finalmente se quisiera señalar la importancia de generar trabajos desde las Ciencias Sociales que permitan explorar la producción, desarrollo y administración de conflictos urbanos desde otras aristas y/o a partir de recuperar las experiencias de intervención de organismos “poco” explorados, tal es el caso de la Defensoría del Pueblo, en la búsqueda de una mejor comprensión de los mismos.

Bibliografía

BASH, Fernando (2015) Estudio comparado sobre Defensorías del Pueblo y entidades garantes del derecho a la información en América Latina y Europa. Programa EUROsociAL, Madrid.

BOURDIEU, Pierre. (2014). Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Anagrama, España.

----- (1997) Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Anagrama, Barcelona.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto (2004) “Honor, dignidad y reciprocidad”. Cuadernos de antropología social N°20. Universidad de Buenos Aires, Argentina.

CASTELLS, Manuel (1974). Movimientos sociales urbanos. Siglo Veintiuno de España, Madrid.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). (2017a) Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno. Diez propuestas de políticas públicas. CELS, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

----- (2017b). Ley de Acceso Justo al Hábitat: guía para su aplicación. CELS, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CLICHEVSKY, Nora (2009) “Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano”. Bitácora 14 (1). Colombia.

CRAVINO, María Cristina (2017) (coord.) “Introducción”. En: Cravino, M. C., Detrás de los conflictos: estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ediciones UNGS, Buenos Aires.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA MUNICIPALIDAD DE TANDIL (2020). Informe Anual de Gestión 2019. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1x7EjIWecBacLT8oK61wzeUZMtt0RBWJm/view>

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, María Inés (2011) “Como si me hubiera dado un puñal. La emociones como prácticas políticas colectiva”. En: Grimberg, M., Hernandez Macedo, M. y Manzano, V. (Coomps), Antropología de Tramas Políticas Colectivas. Antropofagia, Buenos Aires.

GARGANTINI, Daniela Mariana (2020) “Capacidades estratégicas para el diseño y gestión de políticas integrales y sostenibles de hábitat en municipios argentinos”. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. Santiago, Chile.

----- (2005) Gestión local del hábitat: experiencias en municipios intermedios. Colección Theses 7, EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina.

GARGANTINI, Daniela Mariana y MARTIARENA, Miguel (2016) (Comp.) Tierra de conflictos: conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital. EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.

GIRADO, Agustina (2020) “La construcción de un accionar colectivo para la generación de proyectos habitacionales. Estudio de caso de una agrupación social en una ciudad media de Argentina”. Revista Chilena de Antropología 41. Chile.

----- (2018) Producir y gestionar la problemática habitacional de una ciudad media bonaerense. Un estudio antropológico de la agrupación “Mujeres Sin Techo”. Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

GIURLEO, Pablo (2017) “La política, la Justicia y los derechos sociales. Un análisis sobre la judicialización de las demandas sociales en las villas de la Ciudad de Buenos Aires”. En: Cravino, M. C. (coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la región metropolitana de Buenos Aires*. Ediciones UNGS, Buenos Aires.

GRAVANO, Ariel (2005) (Comp.) *Imaginario sociales de la ciudad media. Emblemas, fragmentaciones y otredades urbanas*. Centro Editor de la UNICEN, Tandil.

GUBER, Rosana (2001) *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

GULLIVER, Philip Hugh (1979) *Disputes and Negotiations: A Cross-Cultural Perspective*. Academic Press, New York, EEUU.

GUSFIELD, Joseph (2014) *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

HARVEY, David (2013) *Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal, Argentina.

LAN, Diana y MIGUELTORENA, Alejandro (2013) “Racionalidades y contrarrazionalidades, a partir de la vivienda, en la producción del espacio urbano de Tandil, Argentina”. *Cuadernos de Geografía* Vol. 22, N°1. Colombia.

MARQUES, Ana Claudia; COMERFORD, John y CHAVES, Christine de Alencar (2007). “Traições, intrigas, fofocas, vinganças: notas para uma abordagem etnográfica do conflito”. En: Marques A. C. (org.), *Conflitos, política e relações pessoais*. Pontes Editoras, Fortaleza.

MATTA, Juan Pablo y GODOY, Mariana Inés (2016). “El movimiento de Mediación en Argentina: procesos, tensiones y afirmaciones”. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas* Vol. 10, N° 1. Brasil.

MANZANO, Virginia y RAMOS, Ana (2015) “Introducción. Procesos de movilización y de demandas colectivas: estudios y modos de abordar ‘lo político’ en la vida social”. *Identidades* Núm. 8, Año 5.

MANZANO, Virginia y MORENO Lucila (2011) “Censar, demandar y acordar: demandas colectivas y políticas estatales en el Gran Buenos Aires.” *Revista Pilquen* Año XIII, N°14. Rio Negro, Argentina.

MELÉ, Patrice (2016) “¿Qué producen los conflictos urbanos?”. En: F. Carrión, J. Erazo (coord.), *El derecho a la ciudad en América Latina*. UNAM, México.

MERLINSKY, María Gabriela (2017) “Conflictos ambientales y arenas públicas de deliberación en torno a la cuestión ambiental en Argentina”. *Ambiente & Sociedade* Vol. XX, N° 2. São Paulo.

MUNICIPALIDAD DE TANDIL (s/f) Plan de Desarrollo Territorial. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Desarrollo-Territorial-Tandil.pdf>

NADER, Laura y TODD, Harry (1978). "Introduction: The disputing process". En: Nader, L. y Todd, H. F., *The Disputing process: law in ten societies*. Columbia University Press, New York. (Traducción Banchio Luciano).

NATENZON, Claudia y GONZÁLEZ, Silvia (2013) "El agua como problema social". *Puente@ Europa* 10 (2).

NATÓ, Alejandro (2006) "Mediación comunitaria Conflictos en el escenario social urbano". Editorial Universidad, Ciudad de Buenos Aires.

PERELMITER, Luisina (2018) *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. UNSAM, Buenos Aires.

QUIRÓS, Julieta (2017) "Del intercambio al interconocimiento: la etnografía ante los hechos invisibles del trabajo político". *Íconos* Num. 60. FLACSO Ecuador.

RODRÍGUEZ, María Carla (2005) *Como la estrategia del caracol... Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. El Cielo por Asalto, Buenos Aires.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César y RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana (2010) *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Colección de Justicia, Bogotá.

RUIZ DURÁN, Manuel Alejandro (2014) "Burocracias y producción de derechos humanos: la Defensoría del Pueblo en Venezuela". Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de la Plata. Argentina.

SCHUSTER, Federico (2005) "Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva". En: Schuster, F.; F. Naishtat; G. Nardicchione y S. Pereyra (comp.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina Contemporánea*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

SIMMEL, Georg (2010) *El conflicto sociología del antagonismo*. Ediciones Sequitur, Madrid.

SINHORETTO,

SOJA, Edward (2010) *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

SPADONI, Eliana (2013) "El rol de la defensoría del pueblo en los conflictos ambientales: el caso de la cuenca matanza riachuelo". *Ambiente & Sociedade* Vol. XVI, núm. 2. Brasil.

THOMASZ, Ana Gretel (2013) "Derecho a la vivienda y derecho a la belleza en la ciudad de Buenos Aires". En: Carman, M., Vieira da Cunha, N. y Segura, R. (coords.), *Segregación y diferencia en la ciudad. Construyendo el derecho a la ciudad*. CLACSO, Buenos Aires.

TILLY, Charles y TARROW, Sidney (2006). *Contentious Politics*. Paradigm Publishers.

TOURAINÉ, Alaine (1973). Production de la société. Fayard, Paris.

Cómo citar

ROSAKE, P. (2020). Turismo y COVID-19: aportes de la geografía para un abordaje complejo. *Revista Cardinalis*, 8(15), 370–402.

Recuperado a partir de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/issue/view/2246>