
Dra. Alejandra Lorena Lampolio

y Equipo de Intervención de Villas de la Defensoría CAyT N° 1*

El rol de la Defensa Pública de la Ciudad de Buenos Aires frente a la violación del Derecho Humano al agua y al saneamiento: el caso de la Villa 21-24.

“Desconfíen del gesto más trivial y en apariencia sencillo. Y sobre todo examinen lo habitual. No acepten sin discusión las costumbres heredadas. Ante los hechos cotidianos, no digan: ‘Es natural’. En una época de confusión organizada, de desorden decretado, de arbitrariedad planificada y de humanidad deshumanizada...nunca digan ‘Es natural’. Para que todo pueda ser cambiado...reconozcan la regla como abuso. Y donde aparezca el abuso, pónganle remedio”.

Bertolt Brecht en *“La excepción y la regla”*

1. Nociones previas

El propósito del presente artículo es analizar el desempeño de la Defensa Pública en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para garantizar los derechos sociales de los sectores más vulnerables de la población de manera integral. Se tratará aquí una de las cuestiones más requeridas por los habitantes: el acceso al agua y al saneamiento en los asentamientos precarios, comúnmente denominados villas, en particular el caso de la Villa 21-24 ubicada en el Barrio de Barracas.

En este contexto se identifican los derechos vulnerados como consecuencia de las omisiones de los poderes públicos locales, en especial del

* Dra. Alejandra Lorena Lampolio (Titular de la Defensoría Oficial CAyT N°1 de la CABA), Dr. Hernán García (Secretario), Dra. Mariana Iturralde (Prosecretaria Coadyuvante), Dra. María Cecilia Dieuzeide (Prosecretaria Administrativa), Dr. Pablo de la Cuesta (Relator), Dra. Laura Estein (Relatora), Dr. Hernán Pandolfi (Escribiente), Dra. Natalia Vivas (Pasante Profesional de Derecho)

Poder Ejecutivo, que han dado origen a diversas intervenciones de la Defensa Pública para promover los cursos de acción que garanticen los Derechos Humanos conculcados.

No obstante el rango constitucional que han alcanzado los derechos económicos, sociales y culturales en el ordenamiento jurídico local y nacional, como podrá observarse en las páginas siguientes, ha existido una persistente omisión por parte de los gobiernos locales de implementar políticas públicas que protejan esos derechos.

Con el propósito de contextualizar la cuestión de la vulneración de derechos de este grupo social, en primer lugar, se realizará una breve referencia a la historia de este asentamiento y luego, se abordará la problemática concreta de la Villa 21-24 en materia de acceso al agua y al saneamiento.

2. La problemática concreta en la Villa 21-24 en materia de acceso al agua y al saneamiento

2.1. Breve historia de la Villa

La Villa 21-24 es un asentamiento con una extensión mayor a sesenta y cinco hectáreas, donde a lo largo de más de medio siglo, sus pobladores se han establecido sobre escombros y desechos domiciliarios, construyendo la villa más extendida y poblada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En la década de 1940, durante la primera etapa del proceso de sustitución de importaciones, los primeros habitantes —provenientes de los cordones industriales emergentes— se localizaron en las cercanías de las vías ferroviarias. El número de pobladores se incrementó progresivamente, lo que provocó que algunos de los gobiernos que se sucedieron desde enton-

ces impulsaran su erradicación, al igual que en otros asentamientos similares.

En el marco de la modernización autoritaria que propuso durante los primeros años de su gobierno el General Juan Carlos Onganía, se promulgó el “Plan de Erradicación de Villas de Emergencia” en el año 1966, el cual fue resistido fuertemente por los pobladores de las villas, nucleados alrededor de organizaciones sociales, políticas y religiosas.

La política de erradicación fue implementada a mediados de la década del 70 por la última dictadura cívico-militar, cuyo eje de intervención territorial en las villas eran los desalojos violentos, en el marco de una política de fuerte disciplinamiento social, necesaria para desarrollar el proceso de reestructuración económica puesto en marcha a partir del 24 de marzo de 1976. Como consecuencia, solo permanecieron en el asentamiento apenas una centena de familias que lograron resistir estas intervenciones.

Con posterioridad y durante la transición democrática de los años 80, tuvo lugar un paulatino repoblamiento, que se aceleró a partir de los años 90, en el marco de la crisis del Estado benefactor y la emergencia de las políticas neoconservadoras. Lo que provocó un desplazamiento de trabajadores del sistema laboral formal al informal contribuyendo al aumento de la densidad demográfica de las villas en general y de la 21-24, en particular. Este incremento se profundizó durante la primera década del siglo XXI con la liquidación del modelo de convertibilidad económica, en diciembre de 2001.

De acuerdo a las cifras aportadas por el último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda efectuado en 2010, desde 2001 se incrementó la población en villas y asentamientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en un 52,3%. Este aumento tuvo como principal des-

tino los barrios precarios del sur de la Ciudad, con negativas consecuencias ambientales, sanitarias y de infraestructura.

Según datos del año 2010, la Villa 21-24 tiene una población aproximada de 45.300 personas, lo que se traduce en la existencia estimada de 11.300 grupos familiares.

Las siguientes imágenes satelitales muestran el crecimiento de la Villa en los últimos años:



Imagen satelital 2001



Imagen satelital 2010



2.2. Situación actual de la Villa 21-24

En primer lugar, para abordar la cuestión es necesario caracterizar los dos tipos de tendidos cloacales que presenta la Ciudad de Buenos Aires. El primero, denominado *combinado* o *mixto*, es típico de las ciudades que instalaron sus sistemas de recolección de aguas servidas con anterioridad a la década de 1930. Se caracteriza por presentar una cañería única para transportar tanto las aguas pluviales como las denominadas “aguas negras”. La ventaja principal de este sistema radica en los beneficios económicos de una construcción unificada. Sin embargo, una precipitación pluvial cuantiosa y repentina que exceda la capacidad de la cañería única podría ocasionar su saturación y el consecuente desborde de aguas servidas. Por ello, desde mediados del siglo XX comenzaron a construirse redes separativas, que redujeron los riesgos de desbordes y el afloramiento de aguas negras al medio ambiente.¹

Así, tuvo lugar el segundo sistema, el *separativo* que realiza una distinción entre *desagüe o drenaje sanitario* y *desagüe o drenaje pluvial*. El primero refiere a las tuberías mediante las cuales se transportan aguas negras, mientras que el segundo es la red que conduce el agua de lluvias hacia el río o hacia los lugares donde se organiza su aprovechamiento. Esta diferencia conceptual implica necesariamente la separación entre los sumideros pluviales y las tuberías sanitarias, ya que de lo contrario las plantas de tratamiento podrían saturarse durante una tormenta, de modo que las aguas negras descargadas emergerían al ambiente.

1- Este esquema combinado tomó como modelo el implementado en Londres, sin tener en cuenta que en la ciudad británica las lluvias son permanentes y de baja intensidad, mientras que en Buenos Aires las precipitaciones son discontinuadas pero abundantes. Este desajuste ha provocado que el sistema no responda como fue previsto.

El sector comprendido por la Villa 21-24 carece de un sistema de desagüe cloacal y pluvial debidamente planificado, por lo cual los habitantes se ven obligados a realizar pozos negros a cielo abierto en los patios o en los pasillos y desde allí derivar todos sus efluentes hacia donde logren encausarlos. Los desechos son —eventualmente— vertidos en forma directa y sin tratamiento a los múltiples cursos de agua que circundan el lugar. De esta manera, cuando llueve rebalsan las aguas negras y se mezclan con las pluviales generando contaminación ambiental con las consecuentes infecciones y enfermedades respiratorias, lo que afecta a diario a los pobladores del lugar, incluidos niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas y personas con discapacidad que merecen especial protección.

De la información disponible se desprende que las patologías broncopulmonares, los broncoespasmos, el asma, las enfermedades de la piel y los problemas intestinales son los trastornos que padece con más frecuencia la población de la Villa 21-24.²

El acceso al agua potable se presenta en simetría con el estado de precariedad de los desagües; es irregular, insuficiente e inadecuado. El agua utilizada diariamente se obtiene mediante conexiones precarias por lo cual además de ser escasa, no es apta para el consumo humano. Ante la falta de otras alternativas, los habitantes utilizan ese agua simultáneamente para la higiene personal, la limpieza de alimentos o el lavado de la vajilla entre otros usos, lo que los expone a enfermedades transmisibles, como *salmonellosis*, *hepatitis giardiasis* y *dryptosporidiosis*.

En algunos casos, los residentes utilizan bombas de extracción manual en las horas de menor consumo, acumulando agua no potable

2- Estudio realizado por el Instituto Nacional del Agua (INA).

en tanques o recipientes, aunque, claro está, no es esta una solución efectiva. La adquisición de bidones de agua no es una alternativa para los habitantes de la villa por razones económicas. De esta manera, el agua se transforma definitivamente en un bien de mercado, pese a ser un Derecho Humano fundamental.

2.3. Violación del Derecho Humano de acceso al agua y al saneamiento

Retomando las palabras de Bertolt Brecht, el desarrollo histórico de las políticas estatales en materia de Derechos Humanos en la Ciudad de Buenos Aires, hace que los habitantes de los barrios más precarios “naturalicen” la falta de medidas gubernamentales concretas que garanticen una ciudadanía que se extienda más allá del ejercicio periódico del sufragio universal.

La salvaguarda de los Derechos Humanos impone a los gobiernos tres tipos de obligaciones: respetar, proteger y cumplir. La primera de ellas implica que los Estados no deben obstaculizar el goce actual de los derechos. La obligación de protección sugiere que los Estados deben evitar la contaminación de las fuentes de agua. Finalmente, la obligación de cumplimiento requiere que los Estados garanticen las condiciones necesarias para que toda persona pueda disfrutar de los mismos. Ello significa que el Estado debe adoptar las medidas adecuadas y suficientes para que se presten los servicios, y no que deba necesariamente encargarse de prestarlos. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), ha manifestado que:

“Todos los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos al agua y al saneamiento, están sujetos al principio de ‘realización progresiva’ (...) La finalidad de la realización progresiva no es ofrecer a los Estados

una excusa para la inacción, sino que reconoce el hecho de que, por lo general, la realización plena se alcanza poco a poco y que siempre hay margen para mejorar las condiciones”.³

En el caso del agua y del saneamiento, los Estados deben efectuar todos los esfuerzos para la realización efectiva y universal *proporcionando un nivel mínimo de acceso a todas las personas*. La no discriminación, la participación y la responsabilidad son los principios claves en los que los Estados deben centrar sus esfuerzos de políticas públicas para mejorar el acceso al agua y al saneamiento; y deben ser protegidos con carácter inmediato.⁴

Es importante recordar que el derecho al agua y al saneamiento no existe en forma aislada respecto de los otros Derechos Humanos. Tal es su indivisibilidad e interdependencia con relación a aquéllos, que el acceso al agua y al saneamiento es un requisito indispensable para la plena realización de otros derechos, como el derecho a una vivienda digna, al disfrute del más alto nivel posible de salud física, entre otros. Son precisamente los principios de no discriminación e igualdad los que exigen que los Estados prioricen las necesidades de aquellas personas que se encuentran marginadas o en situación de riesgo constante. Para ello, deben analizar y revertir todas las políticas existentes en materia de agua y saneamiento que —por no encontrarse formalmente legisladas, ser producto de una discriminación histórica o estar basadas en prácticas sociales o culturales naturalizadas— someten a determinados sectores de la población a una situación de continua marginalidad.

Cuando se habla de igualdad y no discriminación significa no solo que las personas no

3- CDESC, Observación General Nº 3.

4- CDESC, Observación General Nº 14, párr. 13 y 37.

pueden recibir tratos diferentes fundados en la arbitrariedad, sino que los propios Estados son los que deben asumir la responsabilidad de adoptar medidas positivas para eliminar todo tipo de barreras en el acceso de todos los sectores sociales a los derechos. Esto implica adoptar una mirada crítica y objetiva que trascienda los valores promedio existentes, para poder así detectar realidades discriminatorias basadas en el lugar de residencia de las personas o el grupo étnico al que pertenecen, y las consecuencias que tal discriminación puede traer aparejada para su pleno desarrollo.

No puede dudarse bajo ningún punto de vista que, sin un adecuado acceso al agua potable y al saneamiento, varios derechos esenciales corren riesgo, toda vez que resultan fundamentales para la vigencia plena de la Justicia Social —elemento organizador del progreso y la cohesión de las sociedades nacionales—.

“A escala social, una población que tiene acceso a servicios de agua potable y saneamiento disfrutará de mejor salud, tendrá mayor disponibilidad para trabajar y podrá contribuir al desarrollo y al crecimiento económico, además de vivir en un entorno más limpio. El saneamiento desempeña una función vital en nuestra vida diaria, aunque a menudo se minimiza su importancia o sencillamente no se debate sobre él debido a tabúes culturales”.⁵

Durante las últimas administraciones locales se han puesto en marcha políticas coyunturales, que aparentan mitigar los problemas de quienes habitan estos espacios geográficos. A estas estrategias de intervención estatal se las denomina *simulación de acción*.

5- DE ALBUQUERQUE, CATARINA “Derechos hacia el final. Buenas Prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento”, Edición promocionada por ONGAWA (Ingeniería para el Desarrollo Social), Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos y HUMAN RIGHTS TO WATER & SANITATION, p. 26.

El lugar que ocupan las partidas destinadas al desarrollo social en los presupuestos que anualmente aprueba la Legislatura es uno de los datos que dan cuenta de este tipo de políticas públicas. Estas partidas, que suelen ser sub-ejecutadas, posteriormente son transferidas a otro tipo de gastos, tales como publicidad gubernamental o difusión y promoción de proyectos de negocios inmobiliarios en zonas residenciales de la Ciudad. Durante el transcurso del corriente año, del total de 3.715.460 pesos destinados al mejoramiento del espacio público en la zona sur, se transfirieron 2.500.000 pesos para el denominado *Road Show*, evento destinado a promocionar desarrollos inmobiliarios en el nuevo Barrio Donado Holmberg, zona residencial que se construirá en terrenos estatales en los que el Gobierno local planifica desarrollar un nuevo Puerto Madero.

Otro ejemplo lo constituyen los 3.000.000 de pesos del Programa Intervención Social en Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios del Ministerio de Desarrollo Económico, transferidos al Programa Industria Audiovisual, que se destinarán a servicios de producción de eventos tales como “Buenos Aires Ciudad de Moda” y el “Festival Internacional de Diseño de Servicios Especializados, Comerciales y Financieros”. Es de destacar que, el monto apuntado más arriba fue tomado de una sub-ejecución de 5.000.000 de pesos que originalmente la Legislatura había destinado al desarrollo social en villas.

En este sentido, la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento ante el Foro Permanente para las cuestiones indígenas del 24 de mayo de 2011, expresó: “He comprobado que los excluidos siempre son los mismos. Se trata de los marginados, los pobres, quienes carecen de voz política. Esta falta de acceso no es una mera

situación desafortunada ni una coincidencia, sino el resultado directo de las políticas y de la actividad política que excluyen a determinados segmentos de la población”.

Como corolario se desprende, que el recorte de fondos presupuestarios asignados a la protección de grupos postergados es sistemático, a tal punto que —retomando a Bertolt Brecht— se ha naturalizado la necesidad de recurrir a los Tribunales para exigir el cumplimiento de derechos fundamentales, cuando en realidad esta responsabilidad le cabe exclusivamente a la administración pública local.

3. El rol de la Defensa Pública en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires

En las Defensorías ante los Juzgados de Primera Instancia en lo CAyT se escuchan relatos que ilustran el cuadro general ya descripto. Residentes de la Villa 21-24 se acercan a la Defensa Pública, en busca de respuestas a la problemática y relatan situaciones particulares, a partir de las cuales se desprende un único factor común: la limitación e imposibilidad de acceso a los servicios de abastecimiento de agua potable y de saneamiento, así como recurrentes anegamientos por la carencia de una red pluvial. Desde la Defensoría Oficial se han efectuado una serie de intervenciones tendientes a buscar una solución a este déficit.

Ante la situación de emergencia provocada por las particulares condiciones climáticas de 2012 la Defensa Pública interpuso una medida autosatisfactiva, que solicitó se arbitren los medios necesarios para paliar las graves afecciones que habían padecido los vecinos de la Villa 21-24; en especial, aquellos perjudicados por el intenso temporal que tuvo lugar el 29 de octubre de 2012, el mismo día en que se inició la aludida

acción⁶ —en trámite ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 14, Secretaría N° 27—.

En este contexto se requirió al Ministerio de Desarrollo Social que proveyese de los elementos indispensables para afrontar la situación de emergencia, tales como colchones, frazadas, alimentos, entre otros, para hacer frente a las pérdidas materiales sufridas. Asimismo se solicitó que, a quienes pudieran haber quedado a la intemperie o en situación de calle, se les proporcionase una solución habitacional de emergencia. Por otro lado, se requirió a la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) que controlara el riesgo eléctrico, garantizara la provisión de energía eléctrica, y abasteciese de agua potable con camiones cisterna, para hacer frente a los riesgos sanitarios ocasionados por la catástrofe climática. Por último, se demandó que el Ministerio de Salud garantizara la presencia de una guardia médica de atención inmediata para los afectados, y de camiones atmosféricos para acelerar el proceso de desagote.

Se llevaron a cabo diversas reuniones con la UGIS, en las que se puso de manifiesto la recurrencia de consultas que daban cuenta de la grave situación que transitaban y transitan aún hoy los vecinos de la Villa 21-24. En ese marco, se delineó un protocolo de actuación a efectos de brindar asistencia inmediata a los eventuales damnificados. Así, se estipuló un mecanismo de contacto con la UGIS, que permitiera una rápida comunicación para conocer los requerimientos específicos de cada caso, y agilizar las gestiones pertinentes.

Como era de esperar, las consultas a la Defensa Pública continuaron. En este sentido, y

6- Autos caratulados “HEREDIA CRISTIAN DANIEL Y OTROS c/ GCBA s/ MEDIDA CAUTELAR” Expte. N° 46.006/1.

conscientes de que la actuación —solamente ante la emergencia— convalida en los hechos el efecto *cosmético* con el que el GCBA atiende las problemáticas de las villas de la Ciudad, se prosiguió con el estudio de la situación. Para ello, se recabó información sobre las obras existentes —a saber, proyectos, anteproyectos, modificaciones, estudios topográficos, digitales, volumétricos, en materia de agua potable, cloacas y red pluvial en la Villa 21-24—, y se realizaron diversas reuniones con vecinos y autoridades de la Junta Vecinal, para delinear las vías de acciones necesarias y exigir el cumplimiento del Derecho Humano al agua y al saneamiento de todos los habitantes de la Villa 21-24.

La cuestión se abordó desde diversas áreas por intermedio de un equipo multidisciplinario. Así, se desarrollaron acciones que abarcan desde un relevamiento fotográfico, técnico y descriptivo de cada una de las manzanas de la Villa, el estudio histórico del barrio, hasta el asesoramiento de expertos en ingeniería hidráulica.

Con miras a la búsqueda de una solución integral se tomó conocimiento de cuáles son las dependencias gubernamentales que tienen competencia en las problemáticas de los vecinos de la Villa 21-24. Esta articulación con otras agencias públicas involucró al Estado Nacional a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. En ese marco se desarrollaron reuniones con dichas autoridades, quienes confirmaron que, en virtud de las peticiones formuladas por las autoridades de la Junta Vecinal y dada la carencia de servicios básicos evidenciada en la Villa 21-24, se abocarían a efectuar obras de envergadura con el fin de subsanar dichas privaciones. Del acuerdo firmado con Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA) surge que “constituye un interés fundamental entre las políticas instituidas por el Gobierno Nacional, que el acceso a

los servicios básicos de agua potable y desagües cloacales sea valorado y gestionado como un bien social, que en clave jurídica se traduce como Derecho Humano”. En este sentido, se ha decidido llevar adelante obras en el sector conocido como Tierra Amarilla, tendientes a asegurar la prestación de los servicios básicos de agua potable y desagües cloacales.

A su vez, luego de varias gestiones administrativas, se tomó conocimiento de diversos proyectos que la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) desarrolló para la Villa 21-24. De conformidad con ello, la Defensoría Oficial se integró a las mesas de trabajo convocadas por ACUMAR, en el marco de las cuales se tomó conocimiento de que próximamente se realizarían obras tendientes a la provisión de agua potable y de saneamiento en un vasto sector de la Villa —que en principio, involucraría la zona delimitada entre el Camino de Sirga y la calle Osvaldo Cruz—. No obstante, desde la Defensoría se ha planteado su extensión hacia la calle Iriarte, con el objeto de cubrir la totalidad del asentamiento. Asimismo, y a raíz de las peticiones formuladas por el Ministerio Público de la Defensa, se está analizando la inclusión del sistema pluvial como parte de las obras.

4. Algunas reflexiones

Desde la conformación del fuero CAyT en el año 2000, se han realizado importantes avances no solo en relación a la judicialización de los casos, sino también respecto del abordaje integral de la problemática que aqueja a las personas de escasos recursos que buscan patrocinio jurídico gratuito en resguardo de sus derechos.

La intervención de la Defensoría ha tenido lugar en un escenario político local donde los cursos de acción estatal desatienden la equidad y la igualdad como promotores de ciudadanía y

por lo tanto como ejes de políticas activas en el campo del desarrollo social.

De esta manera, nos adentramos en la institución del principio de igualdad, que no proclama la nivelación absoluta de los hombres —aspiración quimérica y contraria a la naturaleza humana—, sino su igualdad relativa, propiciada por una legislación tendiente a la protección de las desigualdades naturales.

Hay una diferencia fundamental entre reconocer la igualdad formal de todos los ciudadanos ante la ley estableciendo la aplicación uniforme de las normas que —de acuerdo con una ficción del derecho— se reputan conocidas por todos, y establecer la obligación del Estado de proveer asistencia con el objeto de asegurar que todos los habitantes conozcan sus derechos y puedan accionar los mecanismos institucionales existentes para asegurar su debido ejercicio.

Es aquí donde juega su papel fundamental la Defensa Pública que viene a salvaguardar los derechos de los más desprotegidos, que de otra manera seguirían sin ser visibilizados en la agenda pública. De esta manera, el Poder Judicial cumple con su función de asegurar la integridad de nuestro sistema constitucional y la supremacía de las normas por sobre la voluntad de quienes ejerzan el poder temporariamente.

El derecho ha sido partícipe de la legitimación de relaciones sociales de desigualdad, pero a la vez es una herramienta transformadora y que puede ser utilizada para la efectiva vigencia de una igualdad sustantiva entre los grupos desaventajados y aquellos que no lo están, tal es el caso de los pobladores de la Villa 21-24.

Puede afirmarse que perpetuar esas desigualdades en el acceso a los derechos por la condición social, constituye una forma de discriminación que menoscaba o anula el goce de sus Derechos Humanos en general y, los derechos económi-

cos, sociales y culturales en particular, así como también sus libertades fundamentales.

La construcción social de un proyecto de justicia demanda políticas públicas de desarrollo que requieren de instituciones capaces de efectivizar el ideal de igualdad a través del cual los individuos se desarrollan en un espacio común, dentro de valores democráticos compartidos por todos.