



Aportes para el análisis y evaluación de procesos de relocalización de poblaciones en riesgo ambiental

Los casos de la Villa 21-24 y el Barrio Toba

Contributions for the analysis and evaluation of relocation processes of populations at environmental risk. The cases of Villa 21-24 and Barrio Toba

Victoria D'HERS^{a, b}  y Agustín ALESSIO^{a, c} 

Resumen

Las problemáticas del hábitat asociadas al riesgo ambiental han tenido gran relevancia en las ciudades latinoamericanas. En las últimas décadas, particularmente en los aglomerados urbanos más poblados de la provincia de Buenos Aires, se han registrado diversos tipos de intervenciones por parte del Estado en relación a estos conflictos. Las relocalizaciones aparecen como respuesta cuando aparentemente no existe otra alternativa para mejorar las condiciones de vida de una población que tiene un grado de exposición alto a diversos tipos de riesgos ambientales, ¿es esta la única razón que puede dar origen a este tipo de intervenciones? Observamos que en un alto número de

^a Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

^b Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina.

^c Universidad Nacional de La Plata, Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido, Argentina.

✉ D'hers: victoriadhers@gmail.com

Recibido: 15 de Noviembre de 2021; *Aceptado:* 2 de Marzo de 2023.

Publicación del *Área de Estudios Urbanos*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani. ISSN-e: 2250-4060.

ocasiones los intereses de sectores ajenos a la problemática ambiental se ven implicados en estos procesos por lo que sería erróneo plantear que el origen de estas políticas se produzca de manera unívoca. En este trabajo se propone el análisis de dos casos, el barrio Toba en el Gran La Plata y la villa 21-24 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En base a este análisis se propone una protoherramienta que permita evaluar este tipo de intervenciones de manera sistémica a fin de arribar a una comprensión compleja del rol y la injerencia de los diferentes actores participantes en estos procesos y el nivel de agresividad al que se ve expuesta la población afectada por tal proceso.

Palabras claves: Hábitat; Riesgo ambiental; Políticas públicas; Actores; Relocalizaciones.

Abstract

Habitat problems associated with environmental risk have been highly relevant in Latin American cities. In recent decades, particularly in the most populated urban areas of the Province of Buenos Aires, various types of interventions have been registered by the state in relation to these problems. Relocations appear as a response when apparently there is no other alternative to improve the living conditions of a population that has a high degree of exposure to various types of environmental risks. Is this the only reason that can give rise to this type of intervention? We observe that on a high number of occasions the interests of sectors outside the environmental problem are involved in these processes, so it would be wrong to state that the origin of these policies is given in a univocal way. In this article we propose the analysis of two cases, the Toba neighborhood and the village 21-24 in the Autonomous City of Buenos Aires. Based on this analysis, a proto-tool is proposed that allows evaluating this type of intervention in a systematic way in order to arrive at a complex understanding of the role and interference of the different actors participating in these processes and level of aggressiveness to which it is applied the population affected by such a process is exposed.

Keywords: Habitat; Environmental risk; Public policies; Actors; Relocations.

Introducción

Es innegable que la “cuestión ambiental” está en agenda. Surgida por el reconocimiento de la crisis socioambiental emergente, puede decirse que se encuentra, en mayor o menor medida, en la discusión internacional desde la década del 70, a partir de la

primera Cumbre Ambiental Mundial, realizada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1972, en Estocolmo, Suecia. A partir de allí, se vienen articulando interpretaciones múltiples acerca de sus orígenes y efectos en el modo de vida actual. Ciertamente, ya nadie cuestiona la génesis antrópica de la contaminación ambiental ligada con la emisión de gases y la explotación desmedida de bienes comunes. Esta dinámica extractivista¹ (D'hers y Cervio, 2019; Machado Aráoz, 2015; Scribano, 2007; Scribano y Cervio, 2010; Svampa, 2019) presenta, en la actualidad, efectos adversos directos en la salud de la población.

La visibilización de la temática ambiental tiene reflejo en el contexto local, al menos en dos sentidos. Por una parte, la generación de leyes y reglamentaciones ligadas a lo ambiental y sus efectos en el hábitat. Por otra parte, en cierta presencia de voces de alarma y reclamo ante la tendencia a la exposición a situaciones del referido como "riesgo ambiental", según definimos más abajo, sobre todo, en el ámbito urbano (Carman, 2011) en medio de la creciente judicialización de la cuestión y el conflicto ambiental (Merlinsky, 2013a).

Es así que esta problemática y exposición se agudiza cuando las condiciones habitacionales están marcadas por la precariedad. La crisis ambiental dialoga directamente con la crisis habitacional; en grandes urbes como Buenos Aires, caracterizadas tanto por la falta de planificación como por la expansión de la mancha urbana, es necesario considerar, entonces, la cuestión del hábitat en relación con el sufrimiento ambiental (Auyero y Swistun, 2008; D'hers, 2013a, 2013c); al que la población que habita en barrios populares² se ve *expuesta* histórica y permanentemente.

¹Entendida como el proceso de extracción de recursos naturales y materias primas de la tierra para vender en el mercado mundial en detrimento del impacto que esto pudiera tener en las condiciones del ambiente (Ormeño, 2007). Implica cierta distribución y división del trabajo a nivel geopolítico. Siguiendo a Svampa, "el extractivismo como un estilo de desarrollo basado en la extracción y apropiación de la naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas" (Svampa, 2019, p. 15). Tal como explicitamos en el apartado siguiente, desde hace algunos años, según estos autores se entró en una nueva fase caracterizada como *neoextractivismo*: "No por casualidad, ante los progresismos reinantes, el neoextractivismo volvió a instalar con fuerza la ilusión desarrollista, expresada en la idea de que, gracias a las oportunidades brindadas por el nuevo auge de los *commodities* y, más aún, del papel activo del Estado, sería posible lograr el desarrollo" (Svampa, 2019, p. 25).

²Excedería los objetivos de este artículo discutir dicha terminología, ampliamente considerada en la literatura en ciencias sociales. A efectos de este escrito, tomamos la definición oficial: aquellos comúnmente denominados *villas, asentamientos o urbanizaciones informales* que se constituyen mediante distintas estrategias de ocupación del suelo. Tienen la particularidad de presentar diferentes niveles de precariedad y hacinamiento, déficit en torno al acceso formal a servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo. Debe tener como mínimo una agrupación de ocho familias, donde más de la mitad de sus habitantes no cuente con título de propiedad del suelo ni acceso regular a, al menos, dos servicios básicos [LINK, consultado el 28/04/2022].

Asimismo, es indispensable tener en cuenta los procesos de relocalización, que implican una interacción de múltiples actores sociales, redefiniendo la problemática tanto a nivel urbano como dentro de la referida problemática ambiental. En este sentido, se organizan relocalizaciones por parte del actor estatal, dentro de situaciones relacionadas con los llamados *riesgos ambientales*. De este modo, y a la luz de las trayectorias habitacionales (D'hers, 2013b, 2013d) de los sujetos, se tiene que tener en cuenta la emergencia del miedo al uso de la argumentación “ambiental” para desalojar y destinar territorios a otros proyectos de privatización de los espacios urbanos “vacantes”.

Partimos de la mirada presente en los estudios ambientales, ligada a la noción de *riesgo*, *exposición* y *amenaza*. Desde este punto de vista, proponemos observar la dinámica de las relocalizaciones en general, y las vinculadas con el argumento de *riesgo* y contaminación ambiental, en particular. Consideramos que estas interpretaciones temáticas hacen a la comprensión de los fenómenos para no sucumbir a delimitaciones que obturan la explicación de la dinámica urbana en el siglo XXI.

En el presente escrito, se problematizan los procesos de relocalizaciones de poblaciones urbanas situadas en áreas que se encuentran expuestas a las definidas como *amenazas*, y la forma en cómo se han dado durante los últimos años en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y conurbación. Asimismo, atravesamos dicha temática con el contexto de riesgo ambiental que caracteriza la modernidad tardía. En base a este análisis y aproximación, se propone la elaboración de una protoherramienta para evaluar estos procesos de manera sistémica, enfatizando el rol de los diversos actores participantes y el nivel de agresividad y consenso que tuvieron tales procesos, para con la población afectada. Se analizan los casos de la villa 21-24 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el barrio Toba en el Gran La Plata. Se entiende que la protoherramienta de análisis propuesta podría constituirse como un aporte valioso, una vez se analicen una cantidad considerable de casos.

El escrito se organiza como sigue: en el primer apartado, realizamos una apretada síntesis de lo referente a la coyuntura y riesgos asociados a cuestiones ambientales, tomando las nociones básicas del campo; luego, recorremos los conceptos clave para comprender la dinámica de relocalizaciones presentes en los estudios urbanos y la relación de estas con el riesgo ambiental. En tercer lugar, se exponen los criterios metodológicos para la construcción de la protoherramienta propuesta. Se recorren los casos testigo basando el análisis en la metodología propuesta. En cuarto lugar, se presenta el proceso de elaboración de las matrices que sintetizan la información recabada. Finalmente, presentamos unas palabras de cierre a modo de apertura a futuras indagaciones.

La crisis en América Latina: riesgo y sufrimiento ambiental

En la actualidad, la problemática y “cuestión ambiental” es parte de la agenda pública.³ Sin embargo, los términos en los que se realizan los diagnósticos y, por ende, las “salidas” continúan contribuyendo a la profundización de la crisis. A modo de una breve contextualización, tensionamos algunos conceptos clave para poder, luego, profundizar en los procesos y en las diversas razones de las relocalizaciones en análisis.

Hace ya décadas que varios autores refieren a la explotación de la naturaleza y la contaminación como síntomas de una crisis civilizatoria (Toledo, 1992). Hoy en día, en la literatura especializada la crisis se caracteriza como *socioecológica*, relativa al neoextractivismo, “caracterizado como un modelo de desarrollo basado en la sobreexplotación de bienes naturales, cada vez más escasos, en gran parte no renovables, así como en la expansión de las fronteras de explotación hacia territorios antes considerados como improductivos desde el punto de vista del capital”. (Svampa, 2019, p. 21). En este sentido, se vincula con una crisis del proyecto de modernidad en relación con el fenómeno descrito como “maldesarrollo” (Svampa y Viale, 2020a). En sentido amplio, ¿cómo se narra esta crisis desde la mirada técnica oficial? ¿De qué modos se construyen estos diagnósticos?

Asimismo, es clave comprender que el extractivismo no se produce solo a nivel del modo de producción y explotación de bienes en estos territorios antes considerados improductivos. El desarrollo actual de las ciudades, en un mundo crecientemente

³“Si hemos dicho que no han sido las reformas propias del campo institucional de la política pública las que han desencadenado este proceso progresivo de protagonismo político de las demandas ambientales, entonces, ¿cuáles son los principales acontecimientos que permiten explicar este giro hacia la emergencia de la cuestión ambiental como asunto público?” (Merlinsky, 2013b, p. 22). Se ve cómo a la vez que hay mayor articulación de movimientos y demandas ambientales, a nivel institucional, también se ve plasmada la presencia de esta problemática (son relevantes los aportes de la Ley General del Ambiente N.º 25675, por ejemplo). Sin embargo, en un aspecto más asociado a las cuestiones de vivienda, se refieren en legislación ligada al hábitat (Ley provincial 14449 de Acceso Justo al Hábitat, también a la Ley nacional 27453 de Barrios Populares que enmarca muchos de estos procesos), y no contempla la llamada “remediación ambiental”: “La proyección de recursos necesarios para atender las necesidades del 20 % de los Barrios Populares en los próximos 4 años (2020-2023) oscila alrededor de los 1340 millones de dólares. Para la simulación de los costos de las inversiones se tomó la media de cantidad de familias en los barrios según lo establecido en el apartado 1.b del presente capítulo “Inversiones por complejidad del barrio” incluyendo trabajos propios de producción de hábitat y desarrollo de nuevos loteos. Con estas inversiones y en ese período, se avanzaría en la integración socio urbana de 975 Barrios Populares, alcanzando a más de 190.000 familias y, por otro lado, se desarrollarían 7.000 nuevos loteos. La realización de obras complementarias de remediación ambiental, construcción de nuevas viviendas y nexos de servicios básicos no está considerada” (Ley de Barrios Populares, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018, p. 52).

urbanizado, está, también, marcado por el extractivismo urbano como lógica de expansión. Concretamente, en ciudades como Buenos Aires, por ejemplo, los grandes emprendimientos inmobiliarios están a la orden del día, en superposición y conflicto directo con situaciones de suma precariedad habitacional. En el marco de la pandemia COVID-19, durante el año 2020 se volvieron aún más palpables los diversos intereses enfrentados, el conflicto implicado en este tipo de desarrollo urbano,⁴ y las múltiples precarizaciones a las que, quienes habitan en barrios populares, están sujetos.⁵

Tal como hemos planteado ya, dentro de los estudios estadísticos de riesgo, se reconocen al menos tres “componentes humanos” del riesgo: vulnerabilidad, exposición y respuesta (Dean 1999, citado en D' hers y Pellón, 2020a). Desde las ciencias sociales, Hilda Herzer et al. (H. Herzer et al., 2002) hará foco en el carácter “no natural” de los desastres, llamados *catástrofes* y, dentro de ello, observará la cuestión de la vulnerabilidad y capacidad de respuesta de una población frente a un determinado riesgo, siempre relativo. Por otra parte, Claudia Natenzon (Natenzon, 1995) plantea cuatro aspectos del riesgo: a) el peligro del fenómeno entendido socialmente como “aquello que daña a alguien”; b) la vulnerabilidad de ese sujeto potencial o realmente dañado —siendo peligro y vulnerabilidad las primeras aproximaciones al riesgo—; c) la exposición, como la combinación en el territorio de aspectos peligrosos (ambientales) con aspectos vulnerables (sociales) ; y d) la incertidumbre a fin de considerar aquello que se desconoce acerca de la peligrosidad y vulnerabilidad de un fenómeno —considerando en estos dos últimos aspectos las relaciones temporales—. Es central, aquí, insistir en que la noción de *vulnerabilidad* no licue la presencia de estructuraciones de dominación y pobreza estructural (D' hers y Pellón, 2020b).⁶

⁴Si bien excedería estas páginas entrar en detalles del caso “Costanera Sur”, lo citamos a modo de ejemplo dado que sintetiza las variables referidas en esta dinámica. En la disputa por la salida al río de la ciudad y los humedales, intervienen grandes empresas ligadas a los desarrollos inmobiliarios privados, como Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima (IRSA), intereses de un club de fútbol, la Reserva Ecológica y el barrio Rodrigo Bueno. A su vez, es un caso con una inscripción récord para una audiencia pública, evidenciando la centralidad que estos temas van tomando. [LINK, consultado el 28/4/2022].

⁵“En este territorio, [Buenos Aires] conviven los sectores más excluidos del país en una situación de sufrimiento ambiental, soportando las peores ‘externalidades’ de las empresas más poderosas con la venia explícita de los Estados nacional, provincial y municipal. En el marco de la pandemia, esto ha recrudescido a causa del impacto desigual en los barrios más vulnerables, donde se multiplican los contagios debido al déficit estructural de vivienda, acceso a servicios básicos, desempleo y cobertura social insuficiente” (Svampa y Viale, 2020b).

⁶En palabras de J. Auyero: “La marginalidad es, para parafrasear a la geógrafa Doreen Massey, construida espacialmente y ese espacio está más o menos cargado con contaminación y riesgos. Tal organización espacial de la marginalidad hace una diferencia entre cómo funciona y cómo es experimentada. En otras palabras, dado que vivir en constante peligro y bajo el asalto lento de tóxicos deja a veces marcas indelebles en las mentes y cuerpos de la gente pobre, la investigación sobre ciudades necesita, de manera urgente, una geografía social del peligro ambiental y del sufrimiento” (Auyero, 2012, p. 27).

En este sentido, si bien el nivel de sufrimiento está contemplado relativamente a nivel conceptual, cabe la pregunta acerca de los modos en que los procesos de relocalización toman en consideración las incertidumbres múltiples de quienes están afectados y qué mecanismos se proponen para dar lugar a que las mesas de diálogo sean realmente tenidas en cuenta en las decisiones oficiales, según veremos más adelante.

Finalmente, observamos que estas definiciones tienen sentidos renovados a la hora de contextualizar los riesgos considerados en el lugar geopolítico que ocupa el continente:

“Esta ‘nueva’ dependencia está marcada por la continua inyección de préstamos y créditos que atan, de forma renovada, al continente a las disposiciones de los —alguna vez— bautizados como ‘países desarrollados’. Con el correr de las décadas y, más allá de los cambios de tonalidad, el cariz extractivista de la economía regional se ha profundizado. ... Dichas explotaciones quiebran los ciclos de la naturaleza y, además, están insertos en comunidades que son sujeto de creciente represión, criminalización y estigmatización, dado que las movilizaciones sociales y las protestas atentan contra las posibilidades de sostener la acumulación capitalista de las grandes empresas transnacionales”. (D' hers y Pellón, 2020b)

Es así que buscamos ahondar en la dinámica de los casos en análisis para poder observar de manera concreta cómo se desenvuelven estos procesos en los que la crisis habitacional y ambiental se retroalimentan a nivel de los argumentos y de las problemáticas. Cabe destacar, entonces, que más allá de la observación técnica acerca del riesgo como cuantificable y, así, relativamente controlable; desde una mirada crítica del “Sur Global” entendemos esta delimitación como una metáfora del sufrimiento humano causado por las grandes formas de opresión —el capitalismo, el colonialismo y el patriarcado— y las varias formas de lucha y resistencia a esas formas de opresión. En este sentido, las llamadas “Epistemologías del Sur” intentan ampliar las posibilidades de repensar el mundo a partir de saberes y prácticas del “Sur Global”, desafiando los intentos de epistemicidio, lingüicidio o subalternización epistémica. En este escenario, las “Epistemologías del Sur” aportan instrumentos teóricos y metodológicos que permiten desarrollar un diagnóstico crítico del presente que tiene como su elemento constitutivo la posibilidad de reconstruir, formular y legitimar alternativas para una sociedad más justa y libre (De Sousa Santos, 2006).

La crisis en América Latina: hábitat y relocalizaciones ligadas a lo ambiental

A partir de lo antedicho, se plantean, en lo que sigue, las cuestiones ligadas a la producción del hábitat para luego ponerlo en consideración y en cruce con la cuestión

ambiental en los casos en análisis, insistiendo en observar de qué modos los sectores populares padecen la falta de acceso digno al hábitat en consonancia con el sufrimiento ambiental implicado en los espacios que sí pueden ocupar y habitar.

El hábitat humano está determinado por factores económicos, sociales, culturales y políticos, entre otros. Las facilidades o limitaciones para adquirir los bienes y servicios que la sociedad produce llevan a pensar que no todas las personas acceden a este en las mismas condiciones (San Juan, 2017). Es así que, además de la dimensión citada de habitar y construir el espacio urbano a través de prácticas (Lefebvre, 1973), debemos considerar lo relativo a las políticas públicas que le dan forma y lo reglamentan. Tamayo Sáez (Tamayo Sáez, 1997) las define como un “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas y este proceso comienza justamente cuando se detecta la existencia de un problema que, debido a su importancia, merece su atención”.

Las problemáticas asociadas al hábitat son múltiples y tienen diversas expresiones que son abordadas desde diferentes enfoques. Diversos autores (Abramo, 2012; M. H. Herzer et al., 1994; Rodríguez et al., 2007) identifican tres actores que tienen estrategias particulares para la intervención y producción de urbanidad. En particular son el privado, motivado por la lógica de la ganancia; el Estado, caracterizado por tener las condiciones para facilitar o dificultar el acceso al suelo; y los sectores populares, motivados por la lógica de la necesidad. En este trabajo se toma esta clasificación y no se trabajarán procesos de producción urbana, sino procesos de relocalización: un tipo de intervención que usualmente es propuesto desde el Estado. A partir de esto pueden encontrarse diversos niveles de participación por parte de los otros actores.

La composición de estos grupos no es homogénea ni tampoco la forma de accionar para cada uno; es usual encontrar mecanismos de acción que están normados por lo que Abramo (Abramo, 2003) llama “lógica de coordinación social”. Ante esto y a efectos de adaptar esta clasificación a los objetivos del presente trabajo, se propone una subdivisión del actor “sectores populares”. Por un lado, se hablará de “población afectada”, entendida como la población concretamente aquejada por la intervención propuesta desde el Estado. Por otro lado, se hablará de “actores del reclamo”, referido a los agentes que sean o no afectados por la intervención, toman un rol activo en el proceso, reclamando, entre otras cosas, la posibilidad de tener una participación activa en la toma de decisiones en pos de lograr la mejor solución acorde a las necesidades de los afectados.

Al referir particularmente a “relocalizaciones” debemos, también, indagar en el sentido de las “intervenciones” de los aparatos del Estado. Retomando a Rodríguez y Di Virgilio (Rodríguez et al., 2007) se hace referencia a la multiplicidad de políticas, programas y proyectos que, desde diferentes instancias y niveles del gobierno, tienen capacidad

para modelar la vida cotidiana de las familias, sus formas de organización social y el territorio en el que habitan.

Además, la ciudad actual está marcada por muros tanto visibles como invisibles que pueden ser sintetizados en el concepto de “segregación socioespacial”. Siguiendo a Rodríguez et al. (Rodríguez et al., 2007), se alude a la expresión territorial que adquieren los patrones de localizaciones de diferentes segmentos sociales de población y de sus actividades como parte del proceso de producción de la ciudad donde los sectores excluidos del mercado obtienen las peores localizaciones urbanas y/o viven en las mayores condiciones de precariedad (físicas y socioculturales). En este sentido, debemos tener en cuenta el aspecto referente a las sensibilidades articuladas en torno a la segregación: “este proceso de extrañamiento traza la línea física y simbólica que demarca el ‘ellos/nosotros’, poniendo ‘en jaque’ a lo urbano como ese lugar de encuentros e intercambios e instituyendo a la desconfianza respecto al otro (devenido en amenaza) como uno de los rasgos más palmarios de la ciudad capitalista” (Cervio, 2015; Scribano y Cervio, 2010).

Dicho esto, pasamos, ahora, a delimitar conceptualmente a lo que referimos con el término “relocalizaciones”. Retomando al ya clásico en el tema, “la reiteración de las situaciones de desplazamiento y relocalización poblacionales, a pesar de sus múltiples causas, obligan a tratarlos como un fenómeno social específico (Bartolomé et al., 1985); si bien sus características dependerán en gran medida de la causa que los origine”. (Barabas y Bartolomé, 1992)

Luego, una primera distinción opera entre aquellas llamadas “compulsivas”, y las “voluntarias”. En el primer grupo, a la vez, encontramos las “erradicaciones”, posibles en cierto contexto sociopolítico (un ejemplo es el de la década del 1970 cuando se erradicaron villas en la ciudad de Buenos Aires en medio de un plan urbano ligado al Cinturón Ecológico y el paso a priorizar el uso del automóvil privado en detrimento del transporte público) y que responden a un modo particular de intervención y producción del espacio urbano. Dentro de esta categoría de relocalizaciones se encuentran aquellas que, si bien no fueron motivadas solamente por una mirada de “limpieza social”, fueron compulsivas, ligadas a grandes proyectos urbanos. Tal es el caso de ciudades relocalizadas por la construcción de represas, como refiere Bartolomé (Bartolomé et al., 1985). Se debe considerar, entonces, el elemento coercitivo ejercido por el Estado a partir del cual entra en discusión el nivel de participación vinculante de la población afectada.

Según estos autores, se debe observar, también, que las relocalizaciones ya no son un fenómeno coyuntural, sino que hacen a la *estructuración* de las sociedades. Más aún, dentro de la problemática aquí tratada ligada al cambio climático, es evidente que esta respuesta será cada vez más habitual ante las transformaciones de la vida urbana,

sobre todo costera, en el mediano plazo. Diversos autores, entre los que se destaca el trabajo de Barros (Barros et al., 2005) señalan los cambios asociados a los fenómenos del clima en el Río de la Plata y la probable profundización de problemáticas en torno a inundaciones.

Ante esto resulta central identificar los procesos sociales y de organización que emergen en torno a estas problemáticas. La característica de “voluntarias” también es pasible de construir durante los procesos de participación por lo que es importante visibilizarlos y reconstruirlos. La regulación de las sensaciones que mencionáramos más arriba ancla en estos procesos y en la iteración de la experiencia de la espera que, en muchos casos, genera, hasta cierto punto, la adecuación de las demandas de los sujetos involucrados a lo ofrecido por parte del Estado.

Se reconoce la presencia de movimientos y nuevas culturas políticas nacidas al calor de resistencias y luchas ligadas a relocalizaciones. Volviendo a (Barabas y Bartolomé, 1992, p. 12), estos autores observan “la creación de una cultura política caracterizada por la búsqueda de autonomía respecto de sindicatos y partidos políticos, la descentralización política y económica, la ampliación de la esfera de lo político plasmada en originales formas de organización y prácticas culturales, la democracia de base, la deslegitimación del Estado y la redefinición del papel de la ciudadanía”. Si bien, aquí, refieren al caso de proyectos de grandes represas es dable preguntarse sobre la organización sociopolítica emergente en los casos en estudio.

En este sentido, Carman, Demoy et al. (Carman et al., 2014a, p. 114) refieren a la necesidad de la escucha en los procesos de relocalizaciones:

La relocalización es un proceso que comienza mucho antes de que la población se reasiente en el nuevo territorio y termina mucho después del acceso a una nueva vivienda. (...) Consideramos que un proceso de relocalización democrático ha de incorporar, tanto en su formulación como en su implementación, los múltiples significados y valoraciones del reasentamiento para los involucrados.

Así, recomiendan tener en cuenta la comunicación, el derecho a la información, el derecho a un censo responsable, el derecho a un ambiente sano, el derecho a un proceso participativo, seguimiento de las condiciones sanitarias y edilicias con “condiciones adecuadas de habitabilidad”, teniendo en cuenta, también, el factor del desarraigo y sufrimientos a nivel emocional. De este modo, toma lo expresado la ONU para colocar al Estado como garante de estos derechos.⁷

⁷El marco internacional para relocalizaciones de las Naciones Unidas, señala, con un espíritu similar: ‘De cara a una situación que no es elegida por las personas involucradas, el Estado debe actuar de un modo que garantice el cumplimiento de una serie de derechos humanos internacionalmente reconocidos, en particular los derechos a una vivienda adecuada, a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación, al trabajo, a la seguridad de la persona, a la seguridad de hogar, a la no sujeción a

Sin embargo, en estos procesos el Estado funciona en sentido opuesto:⁸

El accionar del Estado desorganiza y desestabiliza la vida de las personas, que se ven imposibilitadas de realizar, por ejemplo, planes a mediano y largo plazo como obras y mejoras en sus viviendas por no saber cuándo deberán mudarse. La falta de información resulta un factor central en la confusión e inestabilidad en la que viven los vecinos, cuestión que se relaciona tanto con la falta de comunicación desde las entidades estatales, como con que concretamente muchas cuestiones ni siquiera están planificadas todavía (Fainstein, 2015a, p. 263).

A partir de lo antedicho, se expone a continuación la metodología propuesta, en pos de afinar la definición de los actores sociales intervinientes, en la aproximación y análisis a los casos de estudio.

Metodología

Las relocalizaciones de poblaciones que habitan en barrios populares, ubicados en zonas que presentan altos niveles de exposición a las llamadas “catástrofes”, son procesos usualmente llevados adelante por el Estado, aunque, en muchas ocasiones, impulsados por otros actores, como pudiera ser el sector privado, en la búsqueda de llevar adelante un proceso de transformación territorial que le permita realizar desarrollos de negocios inmobiliarios o casos en los que la misma población vulnerable, se manifiesta y exige su propia relocalización en pos de mejorar sus condiciones de habitabilidad. Ante esto, queda claro que son procesos complejos desde múltiples aspectos.

A estos niveles de complejidad, se suma la cada vez mayor recurrencia de estos procesos, acrecentados por la crisis habitacional que atraviesa la región de estudio y los riesgos asociados a eventos climáticos cada vez más frecuentes, ambas problemáticas desarrolladas anteriormente.

Ante esto surge la necesidad de generar aportes que escapen de la cuestión binaria en torno a la posibilidad de llevar un proceso de transformación territorial en forma

tratos crueles, inhumanos y degradantes y a la libertad de circulación’ (HIC AL- ONU, 2009)” (Carman et al., 2014b, p. 115).

⁸Tomamos esta advertencia al referir al *Estado* en tanto actor social: “para algunos autores, en efecto, no puede estudiarse al Estado, sino a partir de la propia tensión que supone su doble realidad, es decir, su existencia objetiva, como ‘sistema’, y subjetiva, como ‘idea’. Por ende, referirse ligeramente al Estado sería una contribución a su perpetuación como ‘mistificación’ (Abrams, 1988), es decir, significaría ‘atribuirle a las prácticas y agencias del sistema-estado la unidad, moralidad e independencia con que se presenta a sí mismo’ (Balbi, 2010: 174)” (Scharager, 2017, p. 17).

exitosa o fracasada. Procesos donde resulta difícil, quizá erróneo, preguntarse cuándo comienzan y cuándo terminan.

A consecuencia de esta lectura, se expone la construcción y aplicación de una protoherramienta que permita analizar este tipo de procesos, enfocando en los aspectos que resultan difíciles de medir, haciendo hincapié en el rol de los diversos actores intervinientes, y en el nivel de agresividad que representó el proceso para la población afectada.

En concreto se analizan cuatro dimensiones cuyas definiciones están sujetas a las características particulares de los casos. Específicamente, se refiere a los aspectos topográficos y climáticos de cada caso, las circunstancias que dan origen a cada proceso, la participación de ciertos actores y al desenlace. Estos aspectos representan las dimensiones que componen la matriz, desarrollados en detalle, a continuación.

1. **SopORTE físico.** En esta dimensión se valora el acierto por parte del promotor del proceso de relocalización.

Topografía. Se asignan el valor de 2 en los casos que estén ubicados en sitios con condiciones topográficas adversas para ser habitadas, como ser niveles altos de exposición a diversos tipos de desastres; de lo contrario se asigna el valor 0.

Clima. Se asignan el valor de 2 en los casos que estén ubicados sitios con condiciones climáticas que pueden resultar adversas para los habitantes del sitio si no se cuenta con infraestructura y planes que permitan salvaguardar la vida ante eventuales desastres; de lo contrario se asigna el valor 0.

2. **Origen del proceso.** En esta dimensión se mide la fortaleza que puede tener el proceso en relación a la causa que le da origen. Se ponderan las variables que apuestan a un mejoramiento del hábitat de la población afectada.

Ley que aborda la problemática e impulsa la relocalización. Los casos en los que existe una ley se valoran con 2; cuando esta no existe, el valor es 0.

Obra impulsada por el Estado. Los casos impulsados por el Estado se valoran con 2 dado que las intervenciones estatales están inmersas en un marco normativo que puede ofrecer ciertas garantías de que el proceso se lleve adelante y, a su vez, de que exista la posibilidad de que otros actores intervengan para democratizar la intervención; caso contrario es 0.

Reclamo por parte de la población local u otros actores del territorio. Los casos donde hubo un reclamo de la población local se valoran con 2, valorando, en este caso, el nivel de conciencia de la población en torno a la precariedad de las condiciones en que habitan un sitio. Caso contrario es 0.

Obra impulsada por el sector privado. Entendidos como procesos impulsados por sectores privados movilizados por el objetivo de maximizar sus ganancias llevando adelante

desarrollos inmobiliarios, solo accesibles para sectores con alto poder adquisitivo.⁹ Los casos en los que se impulsa el proceso desde este sector se valoran con 0; si no, el valor asignado es 2.

3. **Actores.** En esta dimensión se valora la intervención de los diversos actores. Se ponderan las acciones en pos del mejoramiento del hábitat de la población afectada por el proceso. La valoración está construida en base a la información obtenida por la revisión bibliográfica.

Estado. Los casos en los que el Estado intervino proponiendo la participación de los vecinos afectados se valoran con 2; caso contrario, con 0.

Privado. Los casos en los que el sector privado intervino aportando soluciones para el mejoramiento del hábitat de la población afectada se valoran con 2; caso contrario, con 0.

Población afectada. Los casos en los que la población haya participado activamente del proceso y de manera organizada se valoran con 2; caso contrario, con 0.

Actores del reclamo. Los casos en los que los actores del reclamo hayan intervenido aportado soluciones para el mejoramiento del hábitat de la población afectada se valoran con 2; caso contrario, con 0.

4. **Desenlace del proceso.** En esta dimensión se valora el porcentaje de familias relocalizadas en relación a la propuesta original del promotor del proceso.

Entre 0 %-24 % de la población relocalizada - 0,5

Entre 25 %-49 % de la población relocalizada - 1

Entre 50 %-74 % de la población relocalizada - 1,5

Entre 75 %-100 % de la población relocalizada - 2

Se entienden los casos con valoración alta como procesos poco agresivos para la población, en tanto los casos con valoraciones bajas se interpretan como procesos muy agresivos. La metodología de rastreo y construcción de información está basada en el análisis de bibliografía académica, notas periodísticas y otras fuentes accesibles desde la red.

⁹Un ejemplo concreto de esto es el ya referido proceso de disputa que se dio entre múltiples actores en relación con la relocalización del barrio Rodrigo Bueno. [[LINK](#), consultado el 28/4/2022].

Análisis de los casos de estudio

La protoherramienta propuesta apunta al análisis de relocalizaciones de poblaciones que habitan en barrios populares, ubicados en zonas que presentan altos niveles de exposición a amenazas de tipo ambiental, particularmente, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).¹⁰ Esta área representa el sector más densamente poblado del país, con gran presencia de actividad productiva e industrial, volviéndola una de las zonas de mayor demanda de viviendas, y al mismo tiempo de grandes impactos socioterritoriales, razón por la cual se la selecciona como región de análisis.

Las relocalizaciones, tal como se dijo, implican procesos que pueden tener su origen en diversas causas, no siempre asociados directamente a la necesidad de abordar tal problemática en concreto. En este artículo se trabaja en torno a dos casos, la villa 21-24 y el barrio Toba. Es importante señalar que, para el desarrollo de la herramienta propuesta, es necesario analizar un número mayor de casos, lo cual enriquecerá el análisis. Es por eso que se entiende que, en esta instancia, se están mostrando avances y no una herramienta definitiva.

La elección de los casos está sustentada en que ambos forman parte de procesos de intervención territorial mayores que resultaron emblemáticos para la región de estudio. Por un lado, la ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo, y por otro, la obra hidráulica llevada adelante en el Arroyo del Gato iniciada en 2014.

Este tipo de proceso ha tomado gran relevancia en los últimos años. Reflejo de esto han sido los procesos de judicialización mencionados, entre los que se destaca el que dio origen en el año 2006 a la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) [LINK], ente encargado de ejecutar el PISA. Entre sus tareas comprende la relocalización de diversos barrios, expuestos a posibles desastres naturales, entre los que se encuentra la villa 21-24.

En el caso del barrio Toba, se trata de un proceso que se dio en el marco de una intervención de gran envergadura en torno al sistema hidráulico de la ciudad de La Plata. Esta intervención tuvo su origen después de la trágica inundación que se dio en el sector a principios del año 2013, dejando un saldo de, al menos, 89 muertos.

La complejidad de ambos casos puede comprobarse en la multiplicidad de actores que participaron y en los diversos cambios que se fueron dando en las diferentes posturas a medida que se iba desarrollando los hechos. Resulta de gran interés su comparación

¹⁰Región de Argentina situada a orillas del Río de la Plata, donde habitan aproximadamente 15 millones de habitantes. [LINK, consultado el 29-4-2022].

y análisis, por ser casos que resultaron emblemáticos, no solo por los resultados a los que se llegó, sino por el proceso que atravesaron, generando en la práctica nuevas formas de intervención y diálogo entre partes.

Caso Cuenca Matanza Riachuelo

El Río Matanza Riachuelo es el principal curso del sistema, funciona como límite entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires comprendiendo los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo y San Vicente. En el sector viven cerca de 6 millones de personas, lo que representa alrededor de un 15 % de la población a nivel nacional (INDEC, 2012).

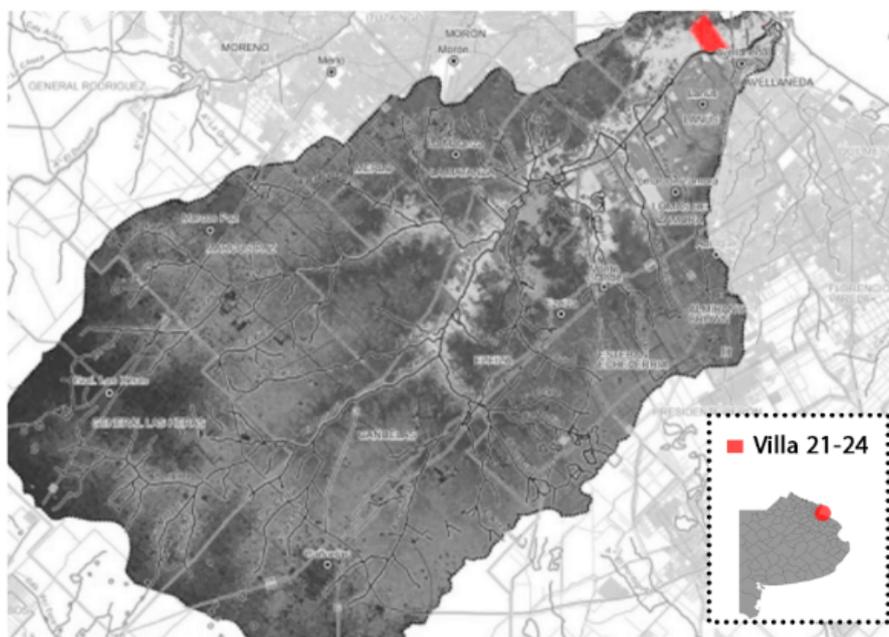


FIGURA 1. Cuenca hidrográfica Río Matanza Riachuelo.

Fuente: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 2020. Atlas de cuencas y regiones hidrográficas ambientales de la Provincia de Buenos Aires. Etapa 1.

Se encuentra localizada al suroeste de la provincia de Buenos Aires y tiene una superficie aproximada de 2017 km². Tiene una longitud aproximada de 64 km a lo largo de cuyo recorrido podemos encontrar 3 áreas: llanura alta, llanura intermedia y llanura baja.

A diferencia de las poblaciones que se asientan más alejadas de la ribera, quienes habitan en este sector sufren gran cantidad de complicaciones que se expresan en términos socioeconómicos y ambientales, siendo una zona donde se observa de manera clara un proceso de segregación socio espacial (Merlinsky, 2013a).

Como punto de partida, al referir a esta zona geográfica, debemos remitir a la fuerte exposición a la contaminación por metales pesados a la que está sometida la población de los barrios y asentamientos, así como los riesgos implicados en ocupar el llamado “Camino de Sirga”, como es el caso de la villa 21-24, aquí analizado.

Particularmente, en la zona de Villa Inflamable, Avellaneda, se inició la causa y judicialización del caso —en términos de Cuenca—, bajo la causa “Mendoza”, que originó la creación de la ACUMAR. En julio del año 2008, la Corte Suprema dictó sentencia.¹¹ Es decir, ordenó desarrollar un programa de acciones para el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo que debe cumplir tres objetivos: 1) mejorar la calidad de vida de los habitantes, 2) recomponer el ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y salud) y 3) prevenir daños con suficiente y razonable grado de predicción (Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado nacional y otros 2008). Además, la particularidad es que esta orden iba dirigida simultáneamente a tres niveles de gobierno: al Estado nacional, a la provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, visibilizando, así, la interjurisdiccionalidad que caracteriza a las temáticas ambientales. En este mismo año, el 96,4 % de los hogares de la cuenca conviven con algún tipo de riesgo ambiental [LINK].¹²

Villa 21-24

Ubicada en la comuna 4 de la ciudad de Buenos Aires, es la villa más grande y con mayor población de la capital argentina. Tuvo sus orígenes en los años 40, llegando a tener, en la actualidad, una superficie aproximada de 64 hectáreas y una población estimada en 30000 habitantes (Fainstein, 2015a).

¹¹No profundizaremos aquí sobre la relocalización de parte de la población de Dock Sud, la llamada “Villa Inflamable” que originara el recurso de amparo que diera origen a la citada causa. Sin embargo, es clave tener en cuenta ese caso en tanto emblemático del Estado que dictamina la contaminación ambiental de un territorio y, a la vez, el paso de décadas sin que eso tenga impacto significativo en la vida cotidiana, como escenario potencial y nunca concretado totalmente (Auyero y Swistun, 2008).

¹²En torno a esta causa, se generaron revisiones y datos oficiales. En el año 2010, ACUMAR presenta la actualización del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (PISA). Una de las líneas de acción se refiere a la situación habitacional de la población residente en villas y asentamientos de la cuenca Matanza Riachuelo. Se demanda iniciar procesos de mejora urbana habitacional y priorizar a quienes se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad. La urbanización implica tanto mejora de viviendas como el acceso a servicios urbanos (Acumar

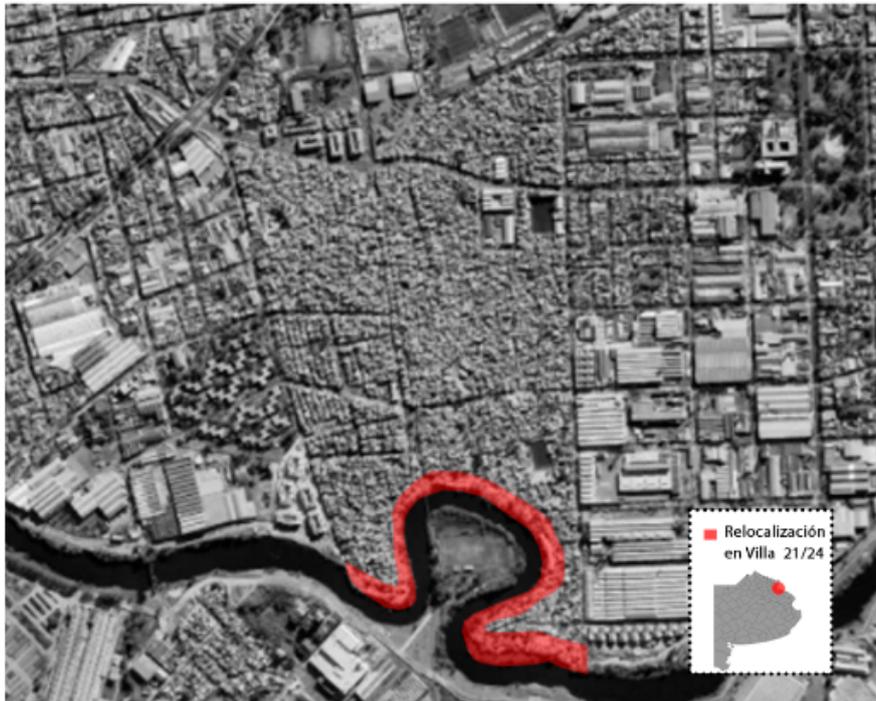


FIGURA 2. Villa 21-24 sobre el Riachuelo.

Fuente: Elaboración propia en base a imágenes extraídas de Google Earth 2021.

Análisis de actores

Estado. Este proceso de relocalización se liga a la mencionada causa “Mendoza” referente a la Cuenca Matanza Riachuelo. A partir de 2008, en relación a dicha Causa, se emitió un dictamen que le solicitó al Gobierno nacional de la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 14 partidos del conurbano que llevaron adelante el Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Este persigue el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, la recomposición del ambiente y la prevención y/o mitigación de daños con cierto grado de predicción.

En septiembre de 2010, se firmó el Convenio marco para el cumplimiento del Plan de Urbanización y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, segunda y última etapa, entre el Estado nacional, la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y los 14 municipios que integran la Cuenca Matanza Riachuelo. El citado convenio contempla la asistencia a 17771 familias radicadas a lo largo de la cuenca que viven en condiciones de alto riesgo ambiental. Del total de las familias, 2527 familias están radicadas en jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires (Fainstein, 2015a).

Privado. No se han registrado iniciativas privadas, particularmente, a la altura de la villa 21-24; sin embargo, puede observarse un proyecto que pretendía ubicarse en las proximidades del sector y que, por tanto, podría influir en el proceso de relocalización de la población. Específicamente, se trata de un proyecto edilicio, comercial y recreativo bautizado “Nueva Costa del Plata”, también llamado “Puerto Madero del Sur” impulsado por la empresa Techint. Se comenzó a proyectar en 2008, fue presentado en 2010 y paralizado por la Justicia en 2013 tras denuncias vecinales por desmontes [LINK, consultado el 15/11/2021].

Población afectada. Según Faistein (Fainstein, 2015a) el barrio estaba constituido por 1334 familias que fueron censadas por el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC). De ese número, 220 serían relocalizadas al barrio Padre Mugica.

Actores del reclamo. Las familias que serán relocalizadas, tomaron un rol activo¹³ sin

- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, 2010, p. 428).

¹³“A partir de que la disputa estaba enmarcada en la arena judicial y del acompañamiento y patrocinio de organismos de la defensa pública, las formas de participación social y los sentidos de las mismas cambiaron y tomaron determinadas características específicas. (...) La creación del cuerpo de delegados del Camino de Sirga se relacionó, según los entrevistados, con las características —ya descriptas en este artículo— de la primera relocalización. Los delegados fueron elegidos por los vecinos y eran, en un principio, más de 50. Al día de hoy participan activamente y llevan adelante el conflicto, menos de 10. (En algún momento lxs vecinxs se plantean la necesidad de la relocalización para mejorar sus condiciones de hábitat y se organizan para participar, haciendo lo que nadie les pidió que hicieran desde el Estado: participar activamente)” (Fainstein, 2015b).

invitación previa por parte de los promotores del proceso, pero con el acompañamiento de otras organizaciones hicieron sentir sus reclamos. Según el Informe Riachuelo, realizado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), si bien el 81 % reconoce relación entre la contaminación y los problemas de salud, “el 84 % (95 familias) se opone al lugar propuesto. Las causas para tal oposición radican en el conflicto social y la inseguridad que su ejecución podría conllevar, como así también, por la falta de certeza sobre la situación ambiental del nuevo predio. Por el contrario, solo el 8,9 % (10 familias) cree que el lugar es adecuado. Asimismo, el 58 % no desea ser relocalizado, mientras que el 35 % está de acuerdo con que exista una relocalización”. (ACIJ, 2012, p. 24)

Desenlace del proceso

De las 220 familias que serían reubicadas en el Conjunto Urbano Padre Mugica, a diciembre de 2016 se habían relocalizado, 187 familias, lo que representa el 85 % del total propuesto (Fainstein, 2015a).

Casos Cuenca hidrográfica Vertiente Intermedia del Río de la Plata (Gran La Plata)

El Gran La Plata se encuentra al sur del Gran Buenos Aires, es el sexto aglomerado urbano en cuanto a población en Argentina con 787294 habitantes según el censo del año 2010. Posee una superficie de 228 km² (Consultado en “Demographia World Urban Areas & Population Projections”) que abarca los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada.

Se encuentra en la Cuenca hidrográfica Vertiente Intermedia del Río de la Plata, compuesta por las subcuencas Martín-Carnaval (79,82 km²) Rodríguez-Don Carlos (41,6 km²), del Gato (92,2 km²), Maldonado (35,68 km²) y El Pescado (356,7 km²). Este grupo de cuencas, a excepción de El pescador, conforman lo que usualmente se llama la “cuenca alta”; entre ellas y el río se encuentra la “cuenca baja” conformada por los bañados de Ensenada y Berisso. A diferencia de las cuencas, que tienen la función de conducir las aguas hacia puntos más bajos, los bañados las retienen durante un periodo que puede variar según la época del año.

Este sector cuenta con escasa pendiente lo que dificulta el correcto escurrimiento de las aguas frente a las precipitaciones. En la región se da un fenómeno climático conocido como “grandes tormentas”, llamadas así por ser precipitaciones poco usuales, que no responden a ciclos o momentos particulares del año, volviéndose imprevisibles.



FIGURA 3. Cuenca hidrográfica vertiente intermedia del Río de la Plata.

Fuente: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 2020. Atlas de cuencas y regiones hidrográficas ambientales de la Provincia de Buenos Aires. Etapa 1.

Se caracterizan, principalmente, por la cantidad de milímetros que precipitan en poco tiempo (Facultad de Ingeniería UNLP, 2013).

Este tipo de tormentas tienen antecedentes muy tempranos en la región; el primer registro data del año 1911. Existen investigaciones que muestran un aumento de las tormentas con precipitaciones extraordinarias tanto en frecuencia como en intensidad (Rotger, 2018). La tormenta de mayor magnitud registrada en la región, se dio el 2 de abril del año 2013. Esa noche en poco más de 3 horas llovieron cerca de 400 milímetros, cuando lo usual es que, durante todo el mes abril, precipiten 70 milímetros. A partir de esto, resultaron inundadas un total de 3500 hectáreas ubicadas, principalmente, en la cuenca del Gato y Maldonado (Facultad de Ingeniería UNLP, 2013).

Como consecuencia de esto, murieron 89 personas según los números oficiales, aunque es posible que la cantidad de víctimas haya sido mayor [LINK]. Se estima que el 80 % de los habitantes de la ciudad fueron afectados de una u otra manera con daños que en lo económico expresan 4000 millones de pesos [LINK].

El 11 de Julio de 2013 la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley N.º 14527 que permite al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires endeudarse con el Gobierno nacional por un monto de 1973 millones de pesos con el objetivo de financiar la reconstrucción de las infraestructuras dañadas el 2 de abril del mismo año y realizar obras que ayuden a mitigar futuras inundaciones.

La obra que se llevó adelante tuvo injerencia en 14 de los 22 kilómetros totales del arroyo. La intervención implicó el ensanchamiento del cauce, entre su desembocadura en el Río de la Plata hasta las vías del Ferrocarril General Roca, y luego, un revestimiento en hormigón armado, desde las vías del tren hasta la intersección del canal con la calle 143. La intervención estuvo dividida en 11 etapas que estuvieron a cargo del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos [LINK, consultado el 29/4/2022]. Las cuestiones relacionadas al curso del agua estuvieron a cargo de la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas, y las cuestiones asociadas a las relocalizaciones de familias que vivían en las cercanías, a cargo del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) (Balerdi, 2017).

Barrio Toba

Este barrio está ubicado sobre el Arroyo del Gato a la altura de la calle 141 y fue afectado por la obra llevada adelante por el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos después de la inundación del año 2013 en la región. Coincide con la etapa XI de la obra que abarca el tramo del Arroyo que va desde la avenida 137 hasta la avenida 143.

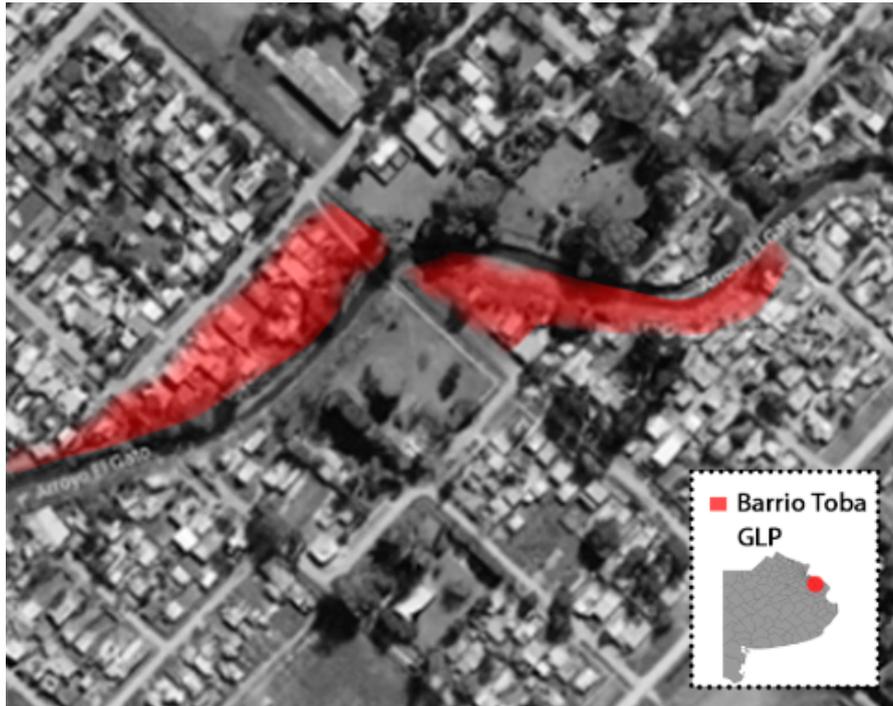


FIGURA 4. Barrio Toba.
Fuente: Google Earth 2021.

Análisis de actores

Estado. La Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas se encargó de los “aspectos técnicos”, particularmente, del ensanchamiento y submuración. El Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires se encargó, en un principio, de los “aspectos sociales” resolviendo los problemas que se le iban presentando a la mencionada Dirección a medida que se encontraban con poblaciones que vivían y, en muchos casos, aún viven, justo por donde debía avanzar la obra.

A finales de marzo de 2015, tras varios meses de disputa con los vecinos afectados y los actores del reclamo, quienes planteaban que la solución que se proponía era inadecuada, entró en escena la Comisión de Conflictos Habitacionales de la Subsecretaría Social de Tierras y Acceso justo al Hábitat, encargada de trabajar en este tipo de procesos bajo los lineamientos de la Ley N.º 14449 de Acceso Justo al Hábitat. Esta intervención se dio en consecuencia del fortalecimiento del reclamo por una intervención que mejorará realmente las condiciones de vida de los habitantes del barrio.

Sector privado. Cada etapa de la obra tuvo una licitación particular por lo que la ejecución de la obra en su totalidad, fue llevada adelante por diferentes empresas constructoras. Este sector corresponde a la etapa XI, que fue ejecutada por Bricons S.A.I.C.F.I. por un monto de 61604290,91 pesos [LINK, consultado el 29/7/2021]. La obra consistió, básicamente, en la excavación para ensanchar el canal, la construcción del revestimiento de hormigón armado, construcción de caños de empalme, sumideros, cámaras de inspección y retiro de tierra sobrante, entre otros rubros.

Existen testimonios que plantean que, ante los cortos plazos para finalizar las obras, la empresa avanzó de manera indiscriminada, vulnerando los derechos de muchas familias del barrio.

En el marco de una de las reuniones del Consejo Social posteriores a la visita al barrio, la mayoría de los asistentes acordaron en que, como sostuvo uno de los participantes: “La empresa parece estar manejándose como si la vera del arroyo estuviera libre”. En este marco, uno de los trabajadores sociales miembro del Consejo sostuvo que parece haber una definición de afectación que solo incluye a las viviendas o parcelas que se superponen con el trazado de la obra. Dijo que la empresa está suponiendo que ahí no hay nadie y que pretende trabajar en consecuencia; que “externaliza” el problema “sin hacerse cargo”. Registro de campo 8 de abril de 2015. (Balerdi, 2017).

Los vecinos afectados. Podría decirse que esta categoría de actores comienza a definirse a mediados del año 2014, cuando empiezan a correr los rumores en el barrio sobre la obra hidráulica que se iba a llevar a cabo, su magnitud y la posibilidad de ser erradicados

por obstruir el paso y por no ser “legítimos poseedores” de las tierras en las cuales habitaban.

Lo anterior tuvo su reflejo en que el malestar por la relocalización no solo era de las familias que serían relocalizadas, sino también, de quienes se quedaban en el barrio, pero con fuertes roturas en su tejido social (Bartolomé et al., 1985).

Los actores del reclamo. El objetivo de este grupo es claro: los diversos actores que lo componen buscan que el proceso aporte realmente al mejoramiento de la vida de los habitantes permanentes del barrio. Posiblemente sea el grupo más heterogéneo por lo que para ordenar el análisis se ubica a cada grupo de manera asociada a una organización mayor que lo contiene.

Por parte de la Universidad Nacional de la Plata está el Consejo Social, donde se aglutinan diversos actores (funcionarios, referentes de organizaciones, miembros de algunas facultades, etc.) que discuten problemáticas generales y puntuales asociadas al hábitat de la región. A esto se suma el proyecto de extensión perteneciente a la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación que trabaja en el barrio desde 2009, abocado a tareas relacionadas a la integración sociocomunitaria en el barrio (Balerdi, 2017).

El Movimiento Justicia y Libertad fue la organización que mayor participación tuvo en el proceso; la inserción previa que tenían en el barrio fue clave para que su rol fuera esencial en el proceso. Coordinaron con los otros actores del reclamo ya fuera convocándolos o impulsando tareas en conjunto, lo que permitió generar herramientas para disputar con el estado condiciones alternativas de relocalización que se adecuaban a las necesidades planteadas por los residentes del barrio. Otra organización que participó del proceso, no de manera tan influyente como en el caso anterior, fue el Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ), una organización política que trabaja en la promoción y protección de los derechos humanos desde el año 2004.

Por parte del Estado, hubo diversos sectores involucrados en un rol de reclamo o vigilancia, el caso de la Comisión Bicameral de Fiscalización y Control de las Obras Hidráulicas en La Plata es uno de ellos. Este grupo estuvo abocado a la totalidad de la obra y fue creado para darle “transparencia al proceso”. Otro sector del Estado que podemos ubicar en el grupo del reclamo, es la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, quienes, a partir de ser convocados por el Movimiento Justicia y Libertad, comenzaron a seguir de cerca y aportar en el proceso.

Por último, aparecen los residentes del barrio, quienes terminaron por conformar un espacio que los convocaba regularmente: una asamblea vecinal. En este espacio

se discutían las necesidades a plantear y se volcaba la información que surgía de las reuniones con otros actores participantes.

Desenlace del proceso

En una primera instancia, la intervención del IVBA consistía en la relocalización de 6 familias en el barrio El Mercadito a 6 kilómetros del sector original. Al final del proceso, podemos decir que solo una familia aceptó la relocalización (Balerdi, 2017). El resto de las familias no aceptaron las condiciones que proponía el Instituto de la Vivienda para su nuevo destino y, aunque en el proceso se dieron muchas idas y vueltas, finalmente no hubo acuerdos que permitieran generar cambios para la mejora en términos de hábitat de estas familias.

Construcción de la matriz síntesis

Tras la revisión bibliográfica y comprensión de las diversas características y participación de actores en los casos de estudio, se construyeron las matrices síntesis que permiten valorar el nivel de agresividad que significó cada proceso para la población afectada (Figura 5). La composición de las matrices está fundamentada en el apartado sobre metodología.

Conclusiones

En este trabajo se dieron los primeros avances en la construcción de una protoherramienta que busca generar aportes para la evaluación de intervenciones donde se proponen procesos de relocalización como solución a problemas relacionados a las condiciones habitacionales de poblaciones ubicadas en sectores que las exponen a altos niveles de riesgo ambiental. Con esta herramienta, se pretende llegar a una comprensión del rol y la injerencia de los diferentes actores participantes en estos procesos y el nivel de agresividad al que se ve expuesta la población afectada por tal intervención. De este modo, se busca clarificar cómo la “cuestión ambiental” puede funcionar como argumento para las relocalizaciones, sin por eso asegurar remediación ni mejores condiciones ambientales para las poblaciones afectadas.

La selección de los casos se dio a partir de seleccionar el AMBA como región de estudio. A partir de esto y del análisis de diversas fuentes, se llegó a la conclusión de que muchos de estos procesos son inherentes a intervenciones territoriales y ambientales de gran

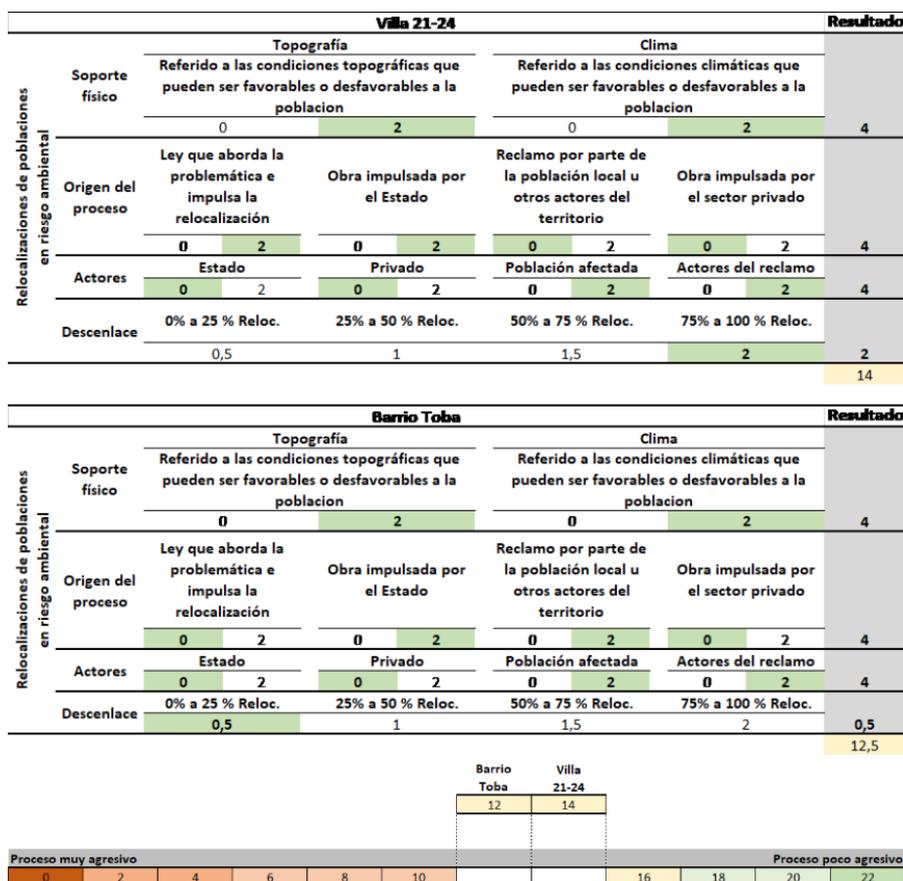


FIGURA 5. Comparación de los resultados del análisis de Villa 21-24 (arriba) y Barrio Toba (abajo).
Fuente: Elaboración propia.

magnitud, como es el caso de la villa 21-24 y su relación con el PISA ejecutado por ACUMAR; o el caso del barrio Toba, relacionado con la obra hidráulica llevada adelante en el Arroyo del Gato con el fin de mitigar las inundaciones en la región del Gran La Plata.

En particular, la revisión del material periodístico permitió profundizar en el análisis de los actores participantes, confirmando las características citadas acerca de estos procesos. Fundamentalmente, se observa la propiedad referida de estos procesos en cuanto a la línea temporal: no es claro el inicio ni el final de los procesos de relocalizaciones lo que genera incertidumbre en quienes se ven afectados por estas decisiones y, a la vez, por la exposición a riesgos ambientales declarados.

Además, respecto de la villa 21-24 se observa el impacto de ser una zona declaradamente contaminada: parte de la cuenca más contaminada del país donde el Estado legisló y planteó intervenciones concretas. En un sentido similar, se destaca la situación del barrio Toba con respecto al Arroyo del Gato, donde es evidente la condición problemática de las viviendas en relación a ser afectadas por posibles inundaciones.

En los dos casos, se destaca la importancia de la participación de organizaciones como la ACIJ o el Movimiento Justicia y Libertad, en tanto articuladoras de la demanda local, por una parte, y el grado de injerencia estatal en relación con los intereses económicos sobre esos terrenos, por otra.

Se evidenció la centralidad de la mirada jurídica y en términos de justicia social. Tal como se mencionó al inicio, los efectos de la judicialización, tanto de lo ambiental como de las demandas habitacionales, son clave para continuar con los análisis de estos procesos.

La construcción de los cuadros síntesis posibilitó aunar e interpretar la información recabada. Se plantearon cuatro dimensiones: soporte físico, origen del proceso, actores y desenlace. En cada una se propusieron otras subdimensiones que permitieron profundizar en el análisis. En la asignación de valores se presentaron algunas dificultades dadas, principalmente, por la complejidad actual de conseguir testimonios de las comunidades afectadas que facilitarán conocer su propia valoración sobre ciertos aspectos del proceso que se consideran determinantes.

Por las condiciones planteadas para esta publicación, el análisis se restringió a dos casos. Sin embargo, resulta necesario ampliar la cantidad de casos de estudio a futuro, lo cual permitirá detectar de manera más clara las potencialidades y dificultades de la herramienta planteada. Luego, se ampliará la cantidad de casos y la aplicación de entrevistas y encuestas.

Declaración de contribuciones de autoría (CRediT)

D´hers: Conceptualización (Conceptualization); Curación de datos (Data curation); Análisis formal (Formal Analysis); Investigación (Investigation); Metodología (Methodology); Software (Software); Supervisión (Supervision); Validación (Validation); Visualización (Visualization); Redacción - preparación del borrador original (Writing – original draft); Redacción - revisión y edición (Writing – review & editing). **Alessio:** Conceptualización (Conceptualization); Curación de datos (Data curation); Análisis formal (Formal Analysis); Investigación (Investigation); Metodología (Methodology); Software (Software); Supervisión (Supervision); Validación (Validation); Visualización (Visualization); Redacción - preparación del borrador original (Writing – original draft); Redacción - revisión y edición (Writing – review & editing).

Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y territorios. Estudios territoriales*, 35, 273-294.
- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE (Santiago)*, 38(114), 35-69.
- ACIJ. (2012). *VILLA INFLAMABLE. Donde comenzó el caso «Mendoza» los derechos siguen esperando*.
- Acumar - Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. (2010). *PISA - Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo*. <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf>
- Auyero, J. (2012). Los sinuosos caminos de la etnografía política. *Pléyade*, 10, 15-36.
- Auyero, J. y Swistun, D. (2008). *Inflamable*. Paidós.
- Balerdi, S. (2017). Vivir al lado del arroyo. Vecinos, funcionarios, referentes y extensionistas en un conflicto por relocalizaciones en un barrio popular de La Plata. *Revista Pilquen*, 20(2), 27-38.
- Barabas, A. y Bartolomé, M. A. (1992). Antropología y relocalizaciones. *Alteridades*, 4, 5-15.
- Barros, V., Menéndez, Á. y Nagy, G. (2005). Inundación y Cambio Climático. Costa argentina del Río de la Plata. En *El Cambio Climático en el Río de la Plata* (pp. 41-52). Fundación Ciudad. https://www.cima.fcen.uba.ar/~lcr/libros/Cambio_Climatico-Texto.pdf
- Bartolomé, M., Lins Ribeiro, G., Partridge, W., Hermitte-M. Boivin, E. y Casabona-R. Guber, V. (1985). *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas* (L. Bartolomé, Ed.). Ediciones del IDES.

- Carman, M. (2011). *Las Trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. FCE - Fondo de Cultura Económica. <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/becas/carman.pdf>
- Carman, M., Demoy, B., Gennero, N., Lekerman, V., Olejarczyk, R. y Swistun, D. (2014a). Derechos y cultura. Un aporte antropológico a la gestión de las relocalizaciones en la Cuenca Matanza Riachuelo. *Revista Institucional de la Defensa Pública*, 6, 113-122.
- Carman, M., Demoy, B., Gennero, N., Lekerman, V., Olejarczyk, R. y Swistun, D. (2014b). Derechos y cultura. Un aporte antropológico a la gestión de las relocalizaciones en la Cuenca Matanza Riachuelo. *Revista Institucional de la Defensa Pública*, 6, 113-122.
- Cervio, A. L. (2015). Expansión urbana y segregación socio-espacial en la ciudad de Córdoba (Argentina) durante los años 80. *Revista Astrolabio*, 14, 360-392. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n14.10610>
- D'hers, V. (2013b). Encarnando la necesidad: cuerpos, espacios y habitus en dos barrios del conurbano, Provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista INTERSTICIOS*, 7(1), 115-130.
- D'hers, V. (2013a). Encarnando la necesidad: cuerpos, espacios y habitus en dos barrios del conurbano, Provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista INTERSTICIOS*, 7(1), 115-130.
- D'hers, V. (2013d). Entre el amor y el espanto. Cuerpos del sufrimiento, la resistencia y el logro en barrios ambientalmente degradados. *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, 12(34), 122-155.
- D'hers, V. (2013c). Entre el amor y el espanto. Cuerpos del sufrimiento, la resistencia y el logro en barrios ambientalmente degradados. *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, 12(34), 122-155.
- D'hers, V. y Cervio, A. L. (2019). Dolor social, conflictividad y pobreza: un abordaje desde las experiencias de inmigrantes limítrofes en la Ciudad de Buenos Aires. *Digithum*, 23. <https://doi.org/10.7238/d.voi23.3150>
- D'hers, V. y Pellón, I. (2020b). Extractivismos encarnados. Reflexiones sobre la vulnerabilidad desde una sociología de los cuerpos/emociones. *Revista de la Carrera de Sociología*, 10(10), 4-34.
- D'hers, V. y Pellón, I. (2020a). Extractivismos encarnados. Reflexiones sobre la vulnerabilidad desde una sociología de los cuerpos/emociones. *Revista de la Carrera de Sociología*, 10(10), 4-34.
- De Sousa Santos, B. (2006). La Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes. En *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. [Encuentros en Buenos Aires]. CLACSO. <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20100825033033/2CapituloI.pdf>
- Facultad de Ingeniería UNLP. (2013). *Estudio sobre la inundación ocurrida los días 2 y 3 de*

- abril de 2013 en las ciudades de La Plata, Berisso y Ensenada. <https://perio.unlp.edu.ar/sistemas/biblioteca/files/Inundacion-la-plata-1-Informe-unlp.pdf>
- Fainstein, C. (2015a). La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21 – 24. ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción colectiva en torno al reasentamiento. *Quid16. Revista del Área de Estudios Urbanos del IIGG de la Facultad de Cs. Sociales - UBA*, 5, 255-283.
- Fainstein, C. (2015b). La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21 – 24. ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción colectiva en torno al reasentamiento. *Quid16. Revista del Área de Estudios Urbanos del IIGG de la Facultad de Cs. Sociales - UBA*, 5, 255-283.
- Herzer, H., Rodríguez, C., Celis, A., Bartolomé, M. y Caputo, G. (2002). *Convivir con riesgo, o la gestión del riesgo*.
- Herzer, M. H., Pírez, P. y Rodríguez, C. (1994). *Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d9239c9c-499b-4895-b174-190dbbfb5c5a/content>
- INDEC, I. N. de E. y. C. (2012). *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010 : censo del Bicentenario: resultados definitivos* (A. M. Edwin, Ed.; Vol. 2). INDEC. https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf
- Lefebvre, H. (1973). *El derecho a la ciudad* (2.º ed.). Península. <https://www.comunicacionyurbanidad.org/wp-content/uploads/2018/03/Lefebvre-El-derecho-a-la-ciudad3.pdf>
- Machado Aráoz, H. (2015). Crítica de la razón progresista. Una mirada marxista sobre el extractivismo/colonialismo del Siglo XXI. *Actual Marx Intervenciones*, 19, 137-173.
- Merlinsky, G. (2013a). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (G. Merlinsky, Ed.). Ciccus. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140228033437/Cartografias.pdf>
- Merlinsky, G. (2013b). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (G. Merlinsky, Ed.). Ciccus. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140228033437/Cartografias.pdf>
- Natenzon, C. (1995). *Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre*. FLACSO. <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional-emergencias/files/documentos/publicaciones/PUB-Natenzon-Catastrofes-naturales-riesgo-e-incertidumbre.pdf>
- Ormeño, C. P. (2007). Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). En *Minería en Chile: Conflictos Ambientales Emergentes, El Camino de la Recuperación de Derechos* (pp. 5-6).
- Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M. y Morales, B. (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. En *Documentos de trabajo*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. <https://>

- biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20100720101204/dt49.pdf
- Rotger, D. V. (2018). Gestión de cuencas en la región Metropolitana de Buenos Aires. Historia y actualidad de un territorio en conflicto ambiental. El caso del Gran La Plata. *Cuaderno Urbano*, 24(24), 7-26. <https://doi.org/10.30972/crn.24242919>
- San Juan, G. (2017). Políticas públicas/ políticas sociales. Desafíos, estrategias y propuestas para la mejora del hábitat popular. *Revista 47 al fondo - Facultad de Arquitectura y Urbanismo - UNLP*, 47, 42-49.
- Scharager, A. (2017). *Cuando la justicia toca la puerta: relocalizaciones y política en una villa de Buenos Aires* [UNSAM - Universidad Nacional de San Martín]. http://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/36/1/TMAG_IDAES_2017_SA.pdf
- Scribano, A. (2007). La sociedad hecha callo. Conflictividad, dolor social y regulación de las sensaciones. En A. Scribano & J. Sarmiento (Eds.), *Mapeando Interiores. Cuerpo, conflicto y sensaciones* (pp. 119-143). Universitas - Editorial Científica Universitaria.
- Scribano, A. y Cervio, A. L. (2010). La ciudad neo-colonial. Ausencias, Síntomas y Mensajes del poder en la Argentina del siglo XXI. *Revista Sociológica*, 2, 95-116.
- Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. CALAS. http://calas.lat/sites/default/files/svampa_neoextractivismo.pdf
- Svampa, M. y Viale, E. (2020a). *El colapso ecológico ya llegó: Una brújula para salir del (mal) desarrollo*. Siglo XXI Editores.
- Svampa, M. y Viale, E. (2020b). *El colapso ecológico ya llegó: Una brújula para salir del (mal) desarrollo*. Siglo XXI Editores.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón & E. Carrillo (Eds.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Alianza. https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politic-Publicas/tamayo_analisis_de_polit_publ.tif.pdf
- Toledo, V. M. (1992). Utopía y Naturaleza. El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de América Latina. *Nueva Sociedad*, 122, 72-85.