

## **Las relocalizaciones masivas de población en los estudios urbanos.**

Aportes desde la experiencia de un asentamiento informal en la ribera del Riachuelo



Carla Fainstein

Magister en Estudios Urbanos (ICO-UNGS), doctoranda en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). CONICET. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

<http://dx.doi.org/10.30972/crn.24242923>

ISSN 1666-6186. Volumen 24 N.º 24 (Junio de 2018) pp. 093-116 - Recibido: 24-07-17. Aprobado: 16-03-18.

### Resumen

Para la realización de una investigación sobre relocalizaciones de población en la ribera de la cuenca Matanza Riachuelo, debimos abordar el *corpus* teórico existente sobre estos fenómenos sociales. Al hacerlo, encontramos una pluralidad de trabajos sobre casos en América Latina centrados en su estudio como políticas públicas producto de la implantación de grandes obras de infraestructura o proyectos de renovación urbana, por un lado, y en sus efectos sobre los individuos y unidades domésticas afectadas, por el otro. Buscaremos en el presente artículo desarrollar un número de cuestiones que se encontraban en cierta medida ausentes de la bibliografía sobre esta problemática y que fueron centrales para el estudio del caso seleccionado: su análisis contextual, la indagación en la acción colectiva de los relocalizados y la dimensión simbólica de estos procesos.

### Palabras clave

Relocalizaciones; asentamientos informales; políticas públicas; acción colectiva; representaciones sociales.

### Abstract

In order to develop a research about the relocation of population from the riverbank of the Matanza Riachuelo watershed, an approach to the theoretical and empirical corpus of investigations existing on this subject was made. As a result, a plurality of studies were found that treated specific cases in Latinamerica centered in their analysis as public policies, resulting from the implantation of major infrastructure and urban renovation projects on one hand and, on the other, in the effects of these processes in the individuals and domestic units involved. The purpose of this paper is to develop some variables we found were somehow missing in this bibliography, which were central to develop the analysis of the selected case: its contextual analysis, the inquiry on the collective actions developed by the relocated population and its symbolic dimension.

### Keywords

Relocations, informal settlements, public policies, collective action, social representations.

## 1. Introducción

El presente artículo parte de reflexiones realizadas en una investigación en curso sobre relocalizaciones de asentamientos informales en la ribera del Riachuelo, en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en el marco de la llamada causa “Mendoza”<sup>1</sup>. Con este propósito, abordamos el *corpus* teórico y empírico existente desde diversas disciplinas sobre reubicaciones masivas de población como fenómenos sociales. En esta revisión, encontramos una serie de trabajos vinculados, por un lado, con el análisis de las políticas públicas que incluían relocalizaciones, generalmente con el objetivo de implantar en esas nuevas áreas vacantes grandes proyectos tanto públicos como privados, así como programas de renovación urbana, pero también como parte de programas desarrollados ante desastres naturales. Por otra parte, una pluralidad de investigaciones indagaron en sus efectos críticos sobre los individuos y grupos familiares involucrados en las mudanzas. Partiendo de este relevamiento, encontramos que ciertas dimensiones —aun habiendo sido señaladas por algunos de los trabajos— podían ser profundizadas incorporando perspectivas e investigaciones desarrolladas desde otros campos de estudio. Nos referimos a los análisis sobre el papel y los efectos de la acción colectiva de los sujetos afectados por las relocalizaciones, la consideración del contexto sociopolítico en el que se desarrollan y, por último, el análisis de su dimensión simbólica.

Esta articulación nos permitió enriquecer el análisis del caso concreto en estudio, el de una organización barrial creada *ad hoc* en el proceso de relocalización de una parte de un asentamiento informal en la CABA. La organización se vinculó con diversos actores estatales —tanto del Poder Judicial, como del Legislativo y del Ejecutivo—, buscando modificar algunas de las condiciones en que los desplazamientos iban a ser llevados adelante. Durante este proceso se transformaron y articularon ciertas representaciones sociales, asociadas tanto a las mudanzas como a la acción colectiva en sí, al Estado y a las demandas en disputa.

El caso abordado fue el de las reubicaciones de población de la villa 21-24 de Barracas —emplazada en la zona sur de la CABA—, ordenadas por el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en la llamada causa “Mendoza”, dictado en el año 2008. Este “litigio

---

*1. Llamaremos de esta manera al proceso judicial que tramitó en la CSJN sobre el saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo.*

2. La expresión ‘litigio estructural’ califica a intervenciones judiciales que expanden el territorio de lo justiciable más allá de los intereses de las partes procesales (PUGA, 2014).

3. El ACUMAR es un organismo público creado en 2006 que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en la región de la cuenca Matanza Riachuelo.

4. Ver artículo 2639 del Código Civil de la Nación.

5. Resolución 21 de julio de 2010 del juez federal de Quilmes, disponible en: [http://farn.org.ar/riachuelo/documentos/ejecucion\\_sentencia/20100721Allanamientocamino\\_sirgaLanus.pdf](http://farn.org.ar/riachuelo/documentos/ejecucion_sentencia/20100721>Allanamientocamino_sirgaLanus.pdf).

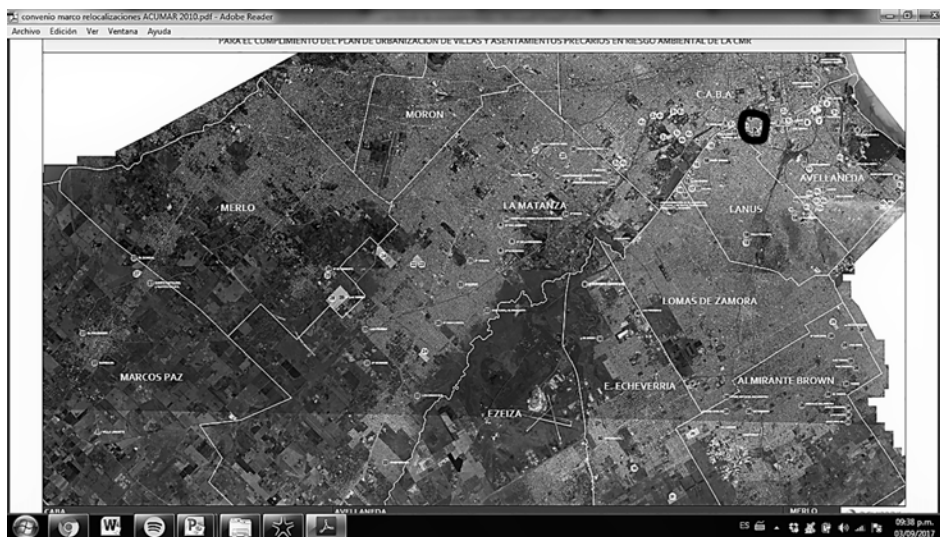
estructural”<sup>2</sup> se ordenó con eje en el derecho al ambiente, e intimó a la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR)<sup>3</sup>, creada en el mismo proceso judicial, a desarrollar un plan de saneamiento para ese territorio que supusiera la recomposición ambiental del área y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Tanto la sentencia como diversas resoluciones del juez de primera instancia en quien se delegó la ejecución señalaban que la “liberación de los márgenes” del curso de agua resultaba prioritaria para el saneamiento del río, y que esto debía realizarse siguiendo la figura legal del “camino de sirga”<sup>4</sup>. Una de las líneas de acción del plan fue, por consiguiente, la remoción de “obstáculos”<sup>5</sup> de esas áreas a lo largo de la cuenca, lo cual supuso la relocalización de la población que las habitaba, principalmente en villas y asentamientos —17.771 familias, según lo estipulado por el ACUMAR (2010)—. Conflictos ya presentes en estos territorios, como aquellos derivados de la gestión y apropiación de los recursos naturales, ingresaron en una arena judicial y se tradujeron en términos del derecho ambiental, mientras que la dimensión social de estas problemáticas quedó invisibilizada (MERLINSKY, 2014: 62) (de hecho, los habitantes de la cuenca no son siquiera partes en el juicio).

Como se destacó más arriba, este artículo se desprende de un trabajo más amplio, en el cual se utilizó un abordaje metodológico cualitativo, elaborado a partir de diversos instrumentos. Por una parte, se relevaron los documentos institucionales existentes sobre el caso y las investigaciones que lo analizaron. Luego, se hicieron en el campo —entre los años 2014 y 2016— entrevistas a los referentes del cuerpo de delegados del “camino de sirga” de la villa 21-24, así como observación participante en sus asambleas y reuniones y algunas actividades como paneles y audiencias públicas. Adicionalmente, se entrevistó a funcionarios estatales de los distintos organismos involucrados en las relocalizaciones, y a otros actores del barrio relevantes en este proceso. Se decidió metodológicamente trabajar con el grupo de referentes, por el interés específico en indagar en las prácticas y representaciones sociales de aquellos afectados que se hallaban más directamente vinculados con el proceso organizativo y los actores estatales que implementaban la política.

El artículo se organiza en diversos apartados: en el primero caracterizaremos brevemente el caso estudiado; en el segundo, de manera más extensa, expondremos algunos de los planteos de la bibliografía existente sobre relocalizaciones y algunos resultados de la investigación en los que se incorporaron perspectivas de otros campos de estudio para enriquecer el *corpus* de trabajos sobre desplazamientos de población.

## 2. La Villa 21-24 de Barracas en la causa “Mendoza”

La villa 21-24 de Barracas se ubica en la Comuna 4 de la CABA, en la zona sur de este distrito. Es el asentamiento informal que ocupa la mayor superficie en el distrito (64, 48 hectáreas) y posee la mayor cantidad de población (31.018 habitantes, INDEC, 2010). Se ubica en la parte baja de la cuenca Matanza Riachuelo (CMR), que constituye el territorio más urbanizado, poblado y contaminado de la cuenca. Nació en los años 30, pero su mayor crecimiento, como el de otras villas de la ciudad, ocurrió a partir de la década siguiente.

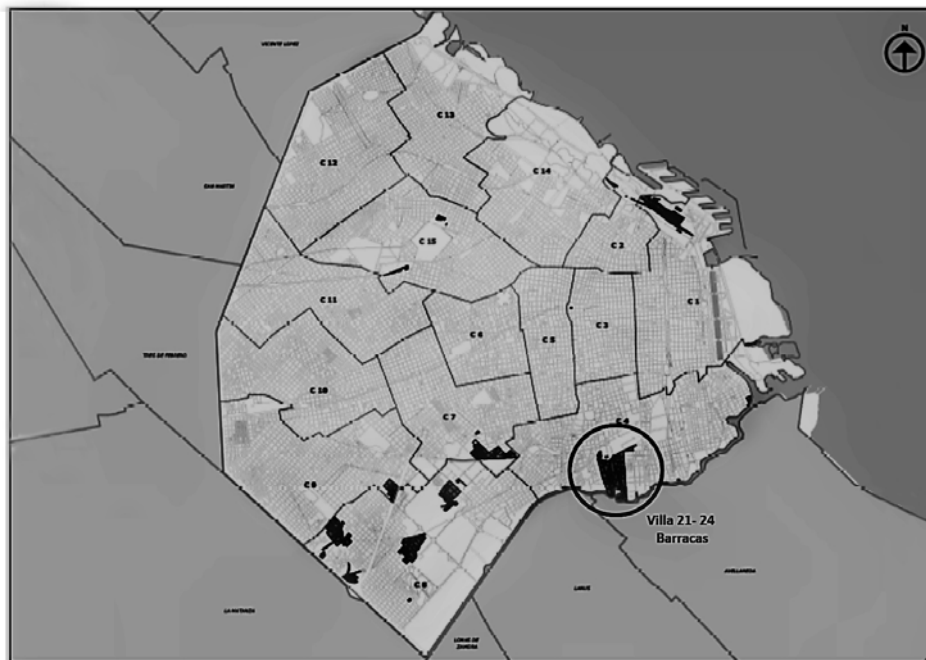


**Figura 1.**  
*Ubicación de la villa 21-24 de Barracas en la CMR (ACUMAR, 2015)*

Es interesante considerar, a los fines de este trabajo, que la población de este barrio sufrió antes de las relocalizaciones del “camino de sirga” la erradicación de parte de sus habitantes durante la última dictadura militar argentina (1976-1983). A pesar de la violencia y celeridad de las erradicaciones llevadas adelante por el gobierno del brigadier Osvaldo Caciatore en la ciudad, casi la mitad de la población de la villa 21-24 permaneció en el barrio.

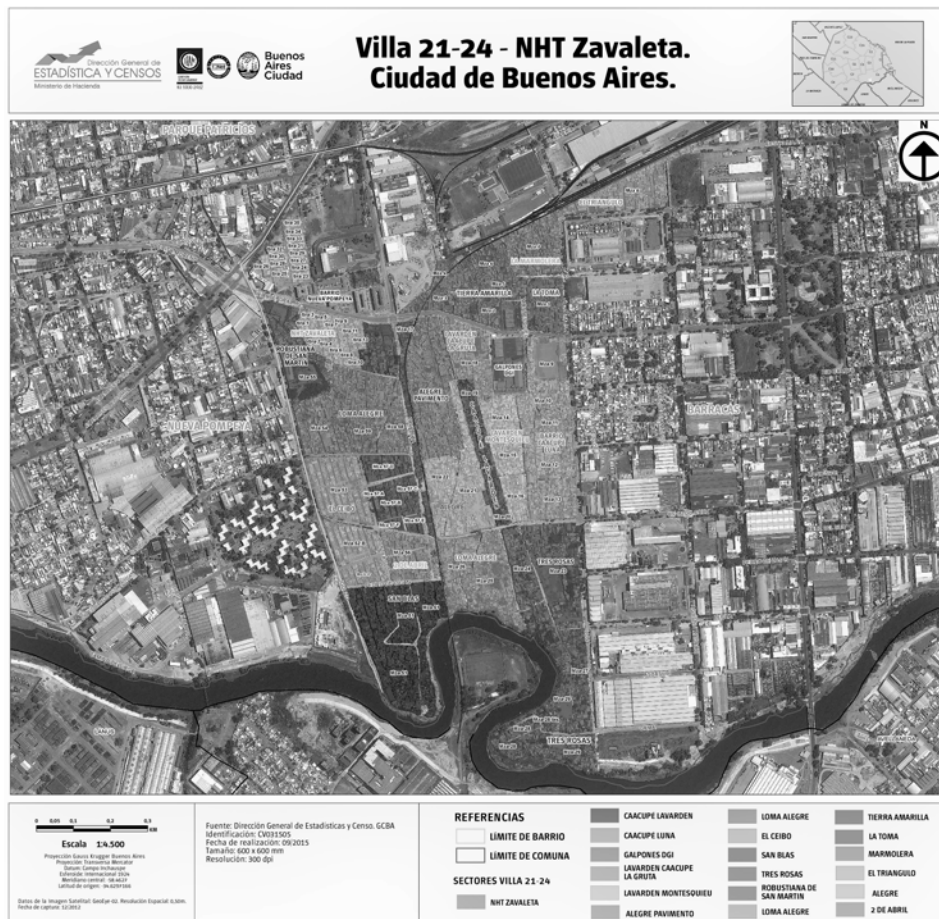
En primer lugar, porque la política estatal se dirigió con más fuerza y prioritariamente a erradicar las villas de la zona norte de la ciudad (Bajo Belgrano, Colegiales, villa 31), por el mayor valor inmobiliario de esas áreas y por la mayor visibilidad que tenían esos asentamientos en el contexto del mundial de fútbol de 1978 (CRAVINO, 2006). En contraposición, la villa 21-24 tenía una ubicación marginal en relación con el centro de la ciudad, y se hallaba en un espacio altamente degradado ambientalmente. Los desalojos se suspendieron en el año 1980, cuando a partir de la presentación de recursos de amparo por parte de los vecinos, se consiguió una medida de “no innovar” por parte de la Justicia. Luego del retorno de la democracia, la villa lentamente se repobló y creció.

**Figura 2.**  
Ubicación de la villa 21-24 de Barracas en la CABA (Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda GCABA, 2016)



**Las relocalizaciones masivas de población en los estudios urbanos.**  
Aportes desde la experiencia de un asentamiento informal en la ribera del Riachuelo

Casi treinta años después, se ordenó la relocalización del sector del asentamiento ubicado dentro del denominado “camino de sirga” del Riachuelo (debe decirse que el plan de saneamiento también estipulaba la urbanización del barrio en su conjunto).



**Figura 3.**  
Mapa de la Villa 21-24 y el NHT Zavaleta (GCABA, 2015)

El censo realizado en el barrio por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) señaló que 1334 familias —es decir, alrededor de 4000 personas— debían ser desalojadas de la ribera del Riachuelo. Según el Programa de Villas y Asentamientos precarios de la Cuenca Matanza Riachuelo (2010), 220 de ellas serían mudadas a un complejo habitacional en la Comuna 8 de la CABA, y las restantes no tenían terrenos asignados. Al día de hoy, se relocalizaron 187 familias en ese conjunto urbano, y el resto de la población afectada continúa esperando que se lleven adelante las reubicaciones. A partir del accionar de la organización barrial del sector afectado —“el cuerpo de delegados del camino de sirga”—, se sancionó en 2014 una ley que estableció que las familias sin terrenos asignados lo harían en espacios cercanos a la villa 21-24 que habían sido buscados y seleccionados por los referentes. En la actualidad, la construcción de estas viviendas avanza lentamente, y no se realizaron nuevas reubicaciones desde diciembre de 2016.

#### VILLA 21-24 - ETAPAS DE RELOCALIZACIÓN

**Figura 4.**  
“Camino de sirga”  
de la villa 21-24  
de Barracas (IVC,  
2011)





### **3. Las relocalizaciones de la ribera del Riachuelo**

Como se afirmó, existe un *corpus* teórico y empírico que desde los estudios urbanos y distintas disciplinas de las Ciencias Sociales abordó las relocalizaciones de población como fenómenos sociales complejos y multidimensionales, que se llevan a cabo por diversas causas a nivel global y con fuerza en América Latina. Partiendo de estos trabajos y de algunas perspectivas que —como se dijo más arriba— buscamos incorporar al análisis de las relocalizaciones de población, desarrollaremos algunas de las dimensiones de las relocalizaciones de población del “camino de sirga” de la villa 21-24 de Barracas.

#### **3.1. La “pérdida” y la crisis vital**

Se destaca entre la bibliografía sobre relocalizaciones una serie de trabajos realizados desde la antropología social, cuyos primeros estudios se centraron en casos del llamado “tercer mundo”, creando una literatura específica en las ciencias sociales que abordó estos fenómenos<sup>6</sup>. Estos trabajos fueron clave para el desarrollo de nuestro análisis.

Los desplazamientos forzados de población, según estos autores, son fenómenos complejos y multidimensionales que suponen cambios acelerados y planificados “desde arriba” (CATULLO, 2006; BRITES, 2004). En otras palabras, se caracterizan por su compulsividad, ya que “rara vez o nunca los relocalizados tienen la posibilidad efectiva de optar por el mantenimiento del *statu quo*” (BARTOLOMÉ, 1985: 13). La característica distintiva de las reubicaciones radica en que “el desplazamiento de población constituye un *objetivo conscientemente planificado*, ya sea por razones técnicas (...) o técnico-políticas” (BARTOLOMÉ, 1985: 12). En el caso de la CMR, por ejemplo, las relocalizaciones fueron presentadas en el plan de saneamiento —el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la CMR (PISA)— como necesarias para el desarrollo de obras de infraestructura en el curso de agua, y porque se suponía que esos terrenos eran los que presentaban mayores grados de contaminación, por lo cual no podía asentarse población en ellos.

Por otra parte, estos estudios profundizaron sobre el efecto de las relocalizaciones en los sujetos y grupos domésticos, definiéndolo como un “*stress multidimensional de relocalización*” (SCUDDER Y COLSON EN BARTOLOMÉ, 1985), que conllevaría a una “*crisis vital*”. Esta comprendería elementos fisiológicos, psicológicos y socioculturales constituyendo un drama y desarraigo masivo, y generando una sensación de “pérdida” (BARTOLOMÉ, 1985). Para estos autores, el abandono del entorno material y social que define los marcos habituales para la vida de las

---

**6. Los desplazamientos forzados de población se convirtieron, según estos autores, en componentes habituales de los proyectos de infraestructura de gran escala y del llamado “desarrollo urbano”:** por una parte, estos estudios abordaron las reubicaciones producto de la implementación de políticas públicas de ordenamiento territorial, de renovación urbana (pasajes ribereños, por ejemplo) o de implantación de grandes proyectos económicos (como represas hidroeléctricas o la infraestructura para mega-eventos deportivos desarrollada en Brasil en los últimos años) y, por otra, a relocalizaciones de refugiados (CATULLO, 2006).

**Figura 5.**  
*El “camino de sirga” de la villa 21-24 (FAINSTEIN, 2016)*

personas supone una transformación profunda de sus estrategias “adaptativas” (BARTOLOMÉ, 1985; BRITES, 2004). Esto se expresa en un hecho social que desarma las formas simbólicas mediante las cuales los colectivos entienden su medio ambiente físico y social, y produce una “pérdida del espacio socialmente construido” (CATULLO, 2006). En las relocalizaciones se provocaría una desconfiguración de estos marcos de la acción, con lo cual los efectos irían más allá de lo material e impactarían en las identidades individuales y colectivas de la población.



Por último, esta literatura remarca la incertidumbre generada en estos procesos por la forma de accionar del Estado como productora de la desorganización y desestabilización de la vida de las personas. La generación de una “cultura de lo aleatorio” (BRITES, 2004: 7) en estos contextos es usual, y produce altos grados de confusión e inestabilidad. Esta característica se observa claramente en el caso de estudio —y en el de todas las relocalizaciones de asentamientos de la CMR en general—: la gran variedad de actores estatales involucrados no dan prioridad al derecho a la información de aquellos que serán desplazados. En principio, en las entrevistas realizadas a los delegados, la mayoría expresó que, al llegar el IVC al barrio para comenzar con la implementación de las relocalizaciones, no dejaron claros los objetivos y razones de estas ni el marco en que se desarrollaban. Además, los programas mismos son poco claros en relación con cuáles son los barrios afectados por estas políticas, cómo se llevarán a cabo —un protocolo fue aprobado en el año 2017, casi ocho años después del fallo judicial— y a dónde —como es el caso de las familias de la villa 21-24 a las que no les correspondía mudarse a la Comuna 8—. En el curso de los años que siguieron a este primer momento, esta tendencia se profundizó: los plazos no son claros, las listas de las personas que deben mudarse en cada etapa se envían a último momento al barrio y los avances de las obras y otras informaciones no son transmitidas de manera transparente a los vecinos. Parece haber una “producción social de confusión” (AUYERO Y SWISTUN, 2007) que no hace más que tener un efecto disciplinador en los habitantes del “camino de sirga”. Según BARTOLOMÉ (1985), el fenómeno de la desorganización ocurre ya ante la misma posibilidad de las reubicaciones, y produce un descenso del nivel de vida de los involucrados aun antes de las mudanzas.

Más allá de estos planteos, resultaron enriquecedores para el abordaje de este caso los análisis sobre las erradicaciones de asentamientos de la CABA durante la última dictadura militar argentina (1976-1983). Aun cuando no debe perderse de vista que el contexto autoritario en el que se llevaron adelante estas políticas es específico e incomparable con el de las relocalizaciones de la CMR, los estudios que las han analizado, como los de OSCAR OSZLAK (1991) o HERMITTE Y BOIVIN (1985), nos aportan elementos para nuestra investigación. Estas investigaciones nos muestran la importancia de los contextos socio-políticos en los que se desarrollan este tipo de procesos. Durante la dictadura, las erradicaciones pudieron llevarse adelante por medio de la violencia y el amedrentamiento, y respondieron a determinados imaginarios sobre el orden urbano y el acceso a la ciudad —o sobre quién “merecía” habitarla (OSZLAK, 1991)—.

OSCAR OSZLAK (1991) analizó una serie de políticas urbanas llevadas adelante por el gobierno de facto de la CABA, que concebía que los sectores populares —especialmente aquellos que habitaban en villas— no debían vivir en la ciudad. Las erradicaciones constituyeron, por lo tanto, políticas de redistribución de población fundamentada en elementos “morales” y “estéticos” (HERMITTE Y BOIVIN, 1985; OSZLAK, 1991). Estos trabajos son relevantes para el caso de estudio, ya que, como se dijo, aproximadamente la mitad de la villa 21-24 de Barracas fue erradicada durante el período señalado. De hecho, algunos de los delegados fueron víctimas de aquellas. La huella en la memoria colectiva (HALBWACHS, 2004) generada por esta experiencia marcó al conjunto del barrio y, específicamente en el proceso analizado, condicionó las demandas de los afectados respecto del Estado: estas se centraron en que los desplazamientos fueran en localizaciones cercanas a su barrio de origen y por medio de procedimientos participativos y democráticos.

### **3.2. Algunos aportes...**

El análisis del caso de la villa 21-24 de Barracas se realizó partiendo de la bibliografía revisada y profundizando sobre algunas dimensiones. Estas estaban delineadas en los trabajos, pero encontramos enriquecedor incorporar investigaciones de otros campos de estudio, que nos permitieron desarrollar un análisis más complejo. Los ejes que consideramos fueron los siguientes: la consideración del contexto socio-político en el que se desarrollaron las relocalizaciones, el interés en las acciones colectivas llevadas adelante por los afectados y, por último, la dimensión simbólica que estos procesos adquirieron para esta población.

En el marco de la investigación en curso ya citada sobre el proceso de relocalización de población de la ribera de la CMR, ahondamos sobre estas dimensiones de análisis.

#### **3.2.1. La dimensión contextual**

La primera dimensión considerada fue la del contexto en que la relocalización se llevó a cabo. Es necesario tomar en cuenta los procesos socio-históricos en los que se desarrollan estas políticas públicas, lo cual nos permite enriquecer su análisis, e insertarlas en una coyuntura específica y vincularlas con otros fenómenos y procesos con los que se articulan y superponen en diferentes temporalidades. El trabajo de MAGALHAES (2013), por ejemplo, sobre los desplazamientos de habitantes de favelas como consecuencia de las obras de infraestructura realizadas para los mega-eventos deportivos ocurridos en los últimos años en Río de Janeiro, retoma la experiencia de las reubicaciones en esa ciudad desde esta perspectiva.

El autor analiza el modelo de ciudad en el cual se enmarcan las reubicaciones, realizando un rastreo histórico sobre cómo un tipo de política urbana que había sido desplazada —las erradicaciones o relocalizaciones— volvió a implementarse en Río de Janeiro como forma de tratar la “cuestión de las favelas”.

Podemos pensar, entonces, que las relocalizaciones se vinculan con procesos urbanos más generales, relacionados, por ejemplo, con la incidencia estatal en la localización de los sectores populares en las ciudades o en la búsqueda de ampliación de los espacios del capital (MAGALHAES, 2013). En el caso específico de las relocalizaciones de la CMR, su enmarcamiento en una causa judicial constituye un factor que es necesario tomar en cuenta. Supuso el involucramiento en la implementación de la política de una serie de actores estatales novedosos para los habitantes de los barrios de la cuenca: el Poder Judicial Federal.

La causa “Mendoza” se desarrolla en un contexto determinado. Por un lado, en un momento en que los conflictos ambientales se encontraban en la agenda pública tanto en la región como particularmente en la Argentina (MERLINSKY, 2014). El litigio comenzó dos años después de la sanción de la Ley General del Ambiente (Ley N.º 25675) y casi en simultáneo con dos conflictos ambientales que tomaron relevancia nacional: aquel por la implantación de la papelería Botnia sobre el río Uruguay (que comenzó en el año 2002) y el generado en Esquel por la instalación de una minera en terrenos cercanos a la ciudad (2003). En este contexto (año 2006), la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró su competencia en la causa “Mendoza”, estructurada en torno al derecho al ambiente sano.

Por otra parte, este litigio se desarrolló en un contexto de judicialización de los conflictos urbanos, que venía observándose tanto a nivel regional como nacional y particularmente en la CABA (ARQUEROS, CALDERÓN *ET AL.*, 2011; CRAVINO, RICCIARDI Y SETHMAN, 2013; DELAMATA, 2014). Desde la década del 80, los tribunales se convirtieron crecientemente en un ámbito más de la disputa política (SMULOVITZ, 2008). Como parte de este proceso, se creó una serie de nuevos organismos de la defensa pública (ARQUEROS *ET AL.*, 2011), que se sumaron en el distrito porteño a una variedad de ONG orientadas al litigio de derechos sociales, lo que generó un fuerte activismo judicial. Por lo tanto, los delegados de la villa 21-24 poseían una experiencia previa de vinculación con algunos de los actores del campo jurídico que se involucraron en la causa, y en los procesos de relocalización (principalmente la Defensa Pública porteña y la Asesoría Tutelar del mismo distrito). Por esta razón,

---

*7. Las relocalizaciones se llevaron adelante con más celeridad y autoritarismo en los barrios más pequeños, negociando las condiciones en que se realizarían en la villa 21-24 o la villa 26 y, en algunos casos, ofreciendo subsidios en vez de vivienda definitiva por el interés en desalojar rápidamente el barrio por el valor inmobiliario de su lugar de radicación.*

tenían cierto conocimiento de las lógicas del Poder Judicial, ciertos saberes técnicos y un aprendizaje recorrido sobre el llamado “enfoque de derechos” (ARQUEROS, CALDERÓN *ET AL.*, 2011; DELAMATA, 2014).

A su vez, sumamos al análisis reflexiones sobre la forma más general con la que el gobierno porteño llevaba adelante su política en relación con las villas en ese período. La forma fragmentada y pragmática en que el gobierno de la CABA implementó las relocalizaciones en los diferentes barrios afectados del distrito reflejó, en cierta medida, la orientación de sus políticas con respecto a las villas en general (CRAVINO Y FAINSTEIN, 2017). Según los intereses económicos en los terrenos donde se emplazaban los asentamientos, sus características organizativas y sus dinámicas internas, el Estado local implementó las políticas de relocalización de manera diferente<sup>7</sup>.

### 3.2.2. Los afectados pasivos

Los afectados por las reubicaciones, aun cuando en un principio se negaron a que la totalidad del proceso se llevara a cabo echando al IVC del barrio cuando este fue a censar a la población, terminaron aceptándolas como un hecho inevitable, y se centraron en negociar las condiciones en que las mudanzas serían llevadas adelante.

En los sectores del barrio definidos por el gobierno porteño como parte del “camino de sirga”, se conformó un cuerpo de delegados, que se constituyó como representativo de los afectados frente a los diversos actores estatales, y que trató las problemáticas suscitadas durante la implementación de la política (FAINSTEIN, 2015; CRAVINO Y FAINSTEIN, 2017). El diseño y la implementación del programa de relocalizaciones fueron redefiniéndose en el transcurso de su implementación por el accionar de los vecinos. Retomando la bibliografía de análisis de políticas públicas, estas constituyen procesos complejos y conflictivos, que suponen disputas materiales, sociales y simbólicas en las que intervienen muy diversos actores tanto estatales como de la “sociedad civil” (CRAVINO, DEL RÍO *ET AL.*, 2012; SUBIRATS, 1994; OSZLAK Y O’DONNELL, 1981). Con estas consideraciones, buscamos analizar las formas que la organización y la acción social tomaron en este conflicto específico. Los trabajos ya citados planteaban el efecto “desorganizador” de la vida social de las reubicaciones, agravado en tanto la mayoría se implementaba sobre sectores populares, que tendrían una menor posibilidad de influir sobre las decisiones estatales (BARTOLOMÉ, 1985).

## Las relocalizaciones masivas de población en los estudios urbanos.

Aportes desde la experiencia de un asentamiento informal en la ribera del Riachuelo

BARTOLOMÉ (1985) señalaba el “efecto entrópico” de los desplazamientos como aquel que supone la disminución de la productividad de los “sistemas de supervivencia” de los afectados. El autor se centró en las estrategias adaptativas y la mirada instrumental de los pobladores en estos contextos, es decir, en las acciones que llevan a cabo principalmente los individuos y unidades domésticas para reajustar lo que ya la mera noticia de las relocalizaciones desorganizó. La participación de la población en la política de relocalizaciones consistiría entonces en un mecanismo para mitigar los impactos negativos de las mudanzas forzosas, lo que posibilitaría un realineamiento “ordenado” y “legítimo” de las estrategias y redes sociales de la comunidad (PARTDRIGE, 1985: 60).

Por su parte, OLIVER SMITH (1991) trabajó sobre las resistencias y el empoderamiento político que pueden generarse en las reubicaciones forzosas de población, caracterizando los factores que pueden facilitarlas o limitarlas y desarrollando la variedad de tácticas que se ponen en juego. Para el autor, los altos grados de desintegración e incertidumbre que conllevan estos procesos los hacen terreno fértil para el surgimiento de la socialización política de sujetos que tradicionalmente han sido marginados de las estructuras políticas formales (SMITH, 1991).

Estos planteos constituyeron un punto de partida para nuestro análisis. Nos interesaba, sin embargo, profundizar en las formas en que la acción colectiva se desarrolló en el barrio y en sus implicancias, con lo cual nos resultó de gran utilidad incorporar la literatura sobre acción colectiva de la escuela norteamericana y trabajos latinoamericanos que recuperaron y reelaboraron esta perspectiva. En principio, fue de interés analizar la “estructura de oportunidades políticas existentes” en las que se desarrolló la acción colectiva, que supuso considerar las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales en que se conformó el actor colectivo, los marcos de oportunidades en los que se emplazó y también las condiciones en que se encontraba la organización en un momento determinado (SCHUSTER, 2006).

Como se señaló en el apartado anterior, la organización se desarrolló en un contexto de fuerte presencia de activistas legales en su territorio y, por otra parte, en un barrio con una fuerte tradición organizativa y de lucha por el acceso a la vivienda digna y la urbanización integral del asentamiento. A pesar de que esta organización se creó *ad hoc*<sup>8</sup> luego del acercamiento al barrio del Poder Ejecutivo local para notificar las futuras mudanzas, la mayoría de las personas que posteriormente ocuparon el rol de delegados tenía experiencias previas

---

8. Además, el cuerpo de delegados se confirmó por separado y sin vinculación con los espacios de representación del barrio: la junta vecinal y la mesa por la urbanización del asentamiento.

---

9. En dos ocasiones el cuerpo de delegados realizó movilizaciones masivas al instituto de vivienda de la ciudad con un corte de calle y la demanda de que se llevaran adelante las instancias de negociación pautadas con el Poder Ejecutivo.

en distintas organizaciones y procesos de lucha que habían tenido lugar en el barrio. Así, las redes sociales preexistentes (TARROW, 1994) de estos sujetos fueron importantes para dar legitimidad y una base de apoyo a la organización barrial.

El marco cultural en el que se desarrolló esta experiencia (SNOW, 2004), vinculado con las expectativas en relación con la potencialidad del campo jurídico para llevar adelante disputas políticas (SMULOVITZ, 2008) y con la validez de sus reclamos por la localización de sus viviendas y las condiciones en las que estas debían ser entregadas por el Estado, entre otras, es una importante cuestión que tomar en cuenta para caracterizar a la organización. El concepto de “enmarcamiento” o “*framing*” refiere justamente a “los significados compartidos que impulsan a las personas a la acción colectiva” (TARROW, 1994: 57), y que, además, se construyen en el mismo accionar de los movimientos sociales. Estos marcos culturales funcionan como “mecanismos de articulación en el sentido de atar los diversos elementos de una escena para que una serie de sentidos antes que otra sea transmitida o, en el lenguaje de la narrativa, que una historia sea contada en vez de otra” (SNOW, 2004: 384, traducción propia).

Otro de los elementos considerados fue el de los repertorios de la acción colectiva que llevó adelante el cuerpo de delegados de la villa 21-24 de Barracas. Este dejó de lado, en términos generales, las movilizaciones en el espacio público, que constituían parte importante de su repertorio de acción “ya conocido” (TARROW, 1994)<sup>9</sup>. Esto último refiere a que los actores “hacen lo que saben hacer, ponen en acto su memoria” (SCHUSTER, NAISHTAT, NARDACCHIONE Y PEREYRA, 2006). En cambio, los delegados constituyeron instancias con el Poder Ejecutivo porteño que, de alguna manera, no les eran completamente novedosas, sino que remitían a experiencias previas. A partir de la presión de los delegados, se conformaron “mesas de trabajo” —espacios que no estaban pautados en el diseño de la política de reubicación—, a las que asistían representantes de todos los actores estatales involucrados (tanto del Poder Ejecutivo local como del Poder Judicial federal), los representantes legales de los vecinos (Defensoría General de la Ciudad y Asesoría Tutelar de la Ciudad) y los propios delegados, con el fin de discutir y negociar las condiciones de implementación de las relocalizaciones. A pesar de las numerosas falencias de estas instancias —su carácter más bien informativo, la asistencia de funcionarios de bajo orden jerárquico, su poca sistematicidad y el aviso de los temarios a último momento, entre otros factores—, constituyeron los espacios centrales de confrontación y negociación de la organización barrial con los actores estatales.



## Las relocalizaciones masivas de población en los estudios urbanos. Aportes desde la experiencia de un asentamiento informal en la ribera del Riachuelo

Por otra parte, se llevaron adelante repertorios de acción colectiva novedosos, dirigidos centralmente al Poder Judicial federal. En este punto, es necesario aclarar que una de las complejidades principales de la causa “Mendoza” para los afectados —que incidió en todo momento en su peso en el condicionamiento de las políticas que se derivaron de ella— fue que no figuraban como “partes” en el litigio. De esta forma, actuaron en los intersticios del campo jurídico. No pudieron participar de las audiencias públicas convocadas por la CSJN, pero accedieron a abogados patrocinantes que presentaron pedidos de informes, notas y otros recursos legales para hacer escuchar su voz. Por otra parte, llevaron adelante acciones directas que buscaron interpelar a los magistrados: se hicieron presentes y reclamaron ser escuchados en las audiencias públicas, y le presentaron semanalmente en persona pedidos de informe al presidente de la CSJN, entre otras acciones. Estos repertorios resultaban novedosos, en tanto los delegados no tenían experiencias previas de vinculación con la justicia federal argentina.



**Figura 6.**  
*Topadoras en la villa 21-24 durante una de las etapas de relocalización al complejo urbano Padre Mugica (Instituto de la Vivienda de la Ciudad, 2014)*

**Figura 7.**  
Complejo habitacional  
Padre Mugica (MARTÍN  
KRAUT para Revista  
Anfibia, 2015)

La acción central del cuerpo de delegados, sin embargo, fue la elaboración de un proyecto de ley para las familias que no tenían asignados terrenos para su relocalización luego de la experiencia de las mudanzas a la Comuna 8 (FAINSTEIN, 2015). Estas reubicaciones habían resultado traumáticas para la población: por una parte, el nuevo barrio estaba ubicado en la comuna con los índices más deficitarios de la CABA en términos laborales, educativos y de salud, entre otros —por ejemplo, muchos de los niños en edad escolar no consiguieron vacantes y debieron viajar hacia la comuna 4 para asistir al colegio)—.

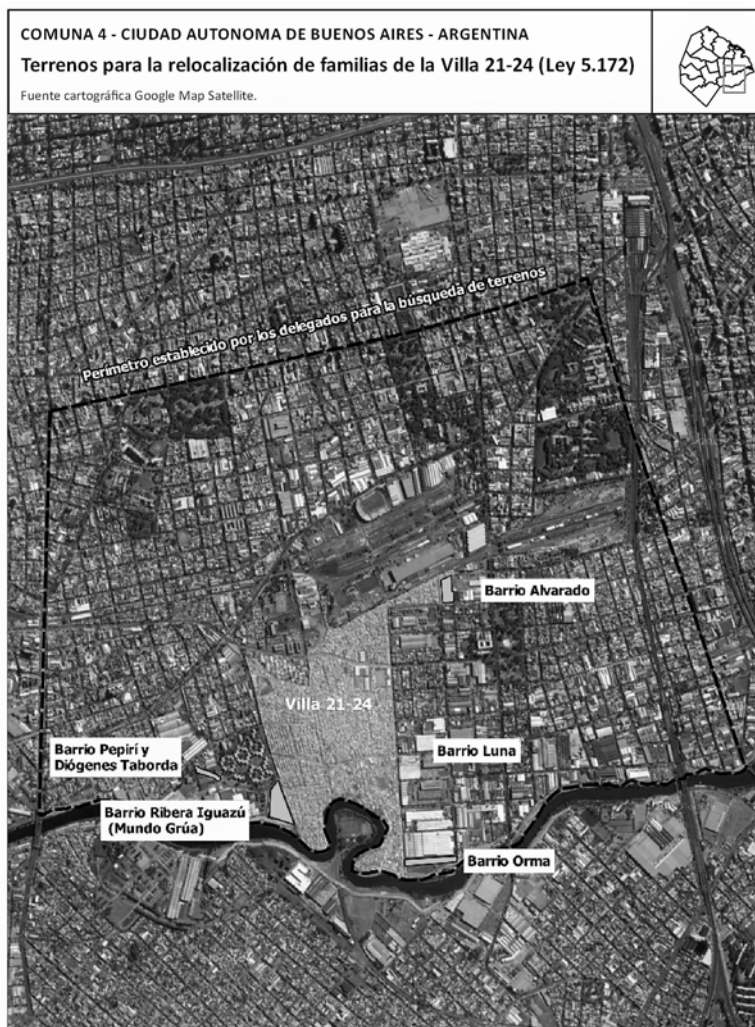


Además, las viviendas nuevas no tardaron en presentar problemas constructivos serios, no tenían espacios pensados para uso colectivo ni estaba previsto el uso productivo de las viviendas por parte de los recientemente mudados, lo cual dejó sin su actividad económica principal a muchas familias. Por último, la lejanía y la celeridad con la que se realizaron las mudanzas rompieron con las redes materiales y sociales de los vecinos pero también con su arraigo simbólico a su barrio de origen. En palabras de uno de los delegados entrevistados, “rompieron con su centro de vida”.

## Las relocalizaciones masivas de población en los estudios urbanos. Aportes desde la experiencia de un asentamiento informal en la ribera del Riachuelo

Luego de esta experiencia, los referentes y sus asesores legales buscaron terrenos cercanos a la villa 21-24 de Barracas que fueran propiedad del gobierno porteño y en los que se pudieran construir las nuevas viviendas, redactaron el proyecto y realizaron el lento trabajo de comunicarlo a los legisladores de la ciudad. Participaron de una audiencia pública en la Legislatura, en la que diversos actores del barrio expresaron sus argumentaciones, e invitaron a legisladoras a sus asambleas barriales, entre otras múltiples acciones. Finalmente, la ley fue aprobada a finales de 2014.

**Figura 8.**  
*Terrenos estipulados para las nuevas viviendas de las familias del “camino de sirga” de la villa 21-24, según la Ley N.º 5172 (elaborado por Infohábitat sobre la base de información de la Ley N.º 5172, 2014)*



### **3.2.3. La dimensión simbólica de las políticas públicas**

En la elaboración de la norma presentada en el apartado anterior se expresan algunas de las demandas centrales del cuerpo de delegados, que dan cuenta de la disputa que se da en términos simbólicos en estos procesos. Encontramos que a lo largo de la implementación de estas políticas públicas se transformaron las estructuras de significados (CRAVINO, GONZÁLEZ CARVAJAL, 2012) relacionadas con su objeto, los territorios donde se desarrollaron y las demandas en disputa. De esta manera, podemos afirmar que algunos de los efectos de estas políticas son simbólicos (AZUELA DE LA CUEVA, 2006): transforman las identidades y subjetividades individuales y colectivas de los afectados y la forma en que representan sus prácticas y su espacio.

En el caso analizado en este artículo, pudimos observar cómo en la disputa entre los actores estatales y la organización barrial se articuló y transformó el sentido que fundamentaba las relocalizaciones. El Poder Judicial había definido como “problema” que resolver con la sentencia la vulneración del derecho a un medio ambiente sano. En la puesta en marcha de las reubicaciones en la villa 21-24, las demandas y la organización y acción colectiva de los afectados se estructuró más bien alrededor del derecho a la vivienda y a la localización en el espacio urbano, lo cual se relaciona con la historia de lucha de esos sectores en la ciudad. Por otra parte, las primeras mudanzas fueron denominadas “erradicaciones” por los delegados, adjudicándoles un claro carácter negativo —en principio, esta palabra remite a los procesos ya citados desarrollados durante la última dictadura militar argentina—, remarcando los altos grados de autoritarismo, nula participación, incertidumbre y celeridad con que fueron realizadas. Posteriormente, a partir de esta experiencia y del proceso organizativo en el barrio, las mudanzas fueron nombradas como “relocalizaciones”, marcando una distinción con las anteriores. Las futuras mudanzas implicarían la potencialidad de integrar a los vecinos en la ciudad y de acceder a derechos por los que luchaban hace años.

Esto sería posible si las reubicaciones fueran llevadas adelante de manera participativa y, centralmente, a localizaciones cercanas al asentamiento de origen, lo que quedó plasmado en la ley presentada más arriba. Esto se vincula con que el barrio constituye un “espacio privilegiado de la socialización” y “no sólo como ideal colectivo, sino también como espacio socialmente segmentado, históricamente cambiante y entramado relacionamente” (FERRAUDI CURTO, 2014: 181), importante en la constitución de la identidad y sentidos de pertenencia de los sujetos.

En relación con la demanda por la localización en la ciudad de las nuevas viviendas —que, además de lo ya establecido, se vincula con la ubicación favorable de la villa en relación con los espacios centrales del distrito—, las demandas por la vivienda y el hábitat en general fueron las más importantes. Aquellas vinculadas con el medio ambiente, eje que estructuraba la causa “Mendoza”, en cambio, quedaron relegadas a un segundo plano. Como especificidad del caso, que puede verse en otras experiencias actuales, los reclamos fueron presentados en términos de derechos: esto puede vincularse con el marco ya citado de creciente judicialización de los conflictos urbanos y de presencia de operadores jurídicos en los territorios, pero también por ser el lenguaje utilizado por el Estado, en tanto la política de relocalizaciones se encontraba enmarcada en una causa judicial.

#### 4. Reflexiones finales

El análisis del proceso de relocalización forzosa de población del “camino de sirga” de la ribera del Riachuelo en la villa 21-24 nos invitó a abordar la literatura existente en las Ciencias Sociales sobre estos fenómenos. A partir de esto y retomando muchos de sus planteos, buscamos complementar esta bibliografía con trabajos de otras áreas de estudio, que percibimos podían ayudar a complejizar el análisis de las reubicaciones. La dimensión simbólica de los desplazamientos de población, la consideración del contexto socio-histórico en que se llevaron a cabo y el análisis de las formas de la acción colectiva adoptadas por los afectados se atisbaban en la literatura existente, pero nos resultaban insuficientes.

Pudimos corroborar que a partir de la notificación de las relocalizaciones y en parte por los altos grados de incertidumbre que marcaron la totalidad del proceso, los vecinos del “camino de sirga” vieron desconfigurados sus marcos habituales de socialización, y atravesaron el proceso como un “drama” o “crisis vital”. El vencimiento de todos los plazos y la prolongación de la espera por las reubicaciones hicieron difícil la planificación y desarrollo de sus vidas cotidianas. Por otra parte, la experiencia de las primeras mudanzas al complejo habitacional Padre Mugica constituyó un “desarraigo masivo” y marcó las demandas de la organización barrial de allí en adelante.

Encontramos que la bibliografía existente se centraba principalmente en los efectos de los desplazamientos de población sobre los individuos y las unidades domésticas, ya que abordaba el análisis desde un enfoque que dejaba de lado —o trataba con menor profundidad— la dimensión simbólica de estas políticas públicas. Incorporamos, en primer lugar, a los

estudios sobre políticas públicas, analizando las relocalizaciones de la CMR de manera no lineal y con una ejecución en permanente interrelación con los afectados. La implementación se llevó adelante en la interrelación entre una multiplicidad de actores estatales y de la “sociedad civil” que la redefinieron —material y simbólicamente— a medida que se desarrolló. Además, buscamos aportar a la bibliografía sobre relocalizaciones señalando la importancia de considerar el contexto socio-histórico de su desarrollo, la acción colectiva de los afectados durante su implementación y la dimensión simbólica de toda política pública.

En relación con el aspecto contextual de esta política, fue necesario ubicarla en articulación y tensión con otros procesos que atravesaron a los asentamientos afectados. La villa 21-24 de Barracas estaba atravesada por la creciente judicialización de los conflictos urbanos —particularmente en las villas— en la ciudad, por la implementación de políticas de urgencia, fragmentadas y pragmáticas, por parte del gobierno de la ciudad, y poseía una rica tradición de organización y resistencia. Estos son algunos de los factores que permiten explicar la manera en que se “territorializó” (MELÉ, 2003) la política de relocalizaciones en este barrio.

Por otra parte, planteamos que los afectados por los desplazamientos no son pasivos ante estos y que desarrollan diferentes repertorios de acción colectiva nucleados en formas de organización específica. En el caso analizado, se conformó un “cuerpo de delegados” en el “camino de sirga” que trató las problemáticas de ese territorio y entabló la disputa con los diferentes actores estatales y llevó adelante diferentes iniciativas en los diversos ámbitos en los que actuó, el del gobierno local, el del Poder Judicial, en el barrio mismo, en la Legislatura porteña.

Por último, encontramos que durante el proceso analizado se transformaron los sentidos existentes en los barrios en relación con el proceso en sí, su hábitat y los reclamos puestos en juego: el acceso a la vivienda, la urbanización del asentamiento, la salud y al medio ambiente sano. Además, la variedad de actores involucrados —diversos organismos estatales y barriales, pero en otros también actores privados, por ejemplo— agrega complejidad a este punto.

Los ejes de análisis que tomamos para abordar el caso de las relocalizaciones de la villa 21-24 se articulan entre sí e incorporan nuevas tradiciones teóricas y empíricas a la literatura sobre desplazamientos forzosos de población. Este proceso nos permite enriquecer y

complejizar la bibliografía existente, con el objetivo de construir análisis multidimensionales que puedan dar cuenta de algunos de los aspectos de la política de reubicaciones de población del “camino de sirga” de la CMR, que constituye el de mayor magnitud elaborado en los últimos años.

### Bibliografía

- ARQUEROS, S.; CALDERÓN, C.; JAURI, N.; RAMOS, J.; VITALE, P. y YACOVINO, P.** (2011). “Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en la Ciudad de Buenos Aires”. Ponencia presentada en las *VI Jornadas de la carrera de Trabajo Social*, Argentina.
- AZUELA DE LA CUEVA, A.** (2006). “Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental”. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Fontanamara, México D. F.
- BARTOLOMÉ, L.** (1985) *Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas*. Ed. IDES N.º 3, Buenos Aires.
- BRITES, W.** (2004). “Políticas Urbanas Autoritarias. El caso de una población carenciada desplazada por grandes obras”. Disponible en [http://www.naya.org.ar/congreso2004/ponencias/walter\\_brites.htm](http://www.naya.org.ar/congreso2004/ponencias/walter_brites.htm).
- CATULLO, M. R.** (2006) *Ciudades relocalizadas. Una mirada desde la antropología social*. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- CRAVINO, M. C.; DEL RÍO, J. P.; GRAHAM, M.; VARELA, O. D.** (2012). “Casas nuevas, barrios en construcción. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana”. En Cravino, M. C. (org.), *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Editorial UNGS/Ediciones Ciccus, Buenos Aires.
- CRAVINO, María Cristina; GONZÁLEZ CARVAJAL, Lara** (2012). “Criterios de asignación de viviendas y construcción de legitimidad en la implementación de programas de urbanización de asentamientos informales en el Gran Buenos Aires”. *Quid 16, Revista de Estudios Urbanos* N.º 2, Buenos Aires.
- CRAVINO, M. C.; RICCIARDI, M. V. y SETHMAN, A.** (2013). “De la programación a la administración: avatares de la política de villas del macrismo (2007-2011)”. En Bercovich, L.; Maurino, G., *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Eudeba, Buenos Aires.
- CRAVINO, M. C. y FAINSTEIN, C.** (2017). “Disputas por el acceso al ambiente sano y la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la Justicia y políticas

- públicas” (en prensa). En Cravino, Cristina (coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ed. UNGS, Los Polvorines.
- DELAMATA, Gabriela** (2014). “Sectores populares, hábitat y derechos: efectos y dinámicas del activismo judicial en las villas de Buenos Aires”. En Azuela de La Cueva, A.; Cancino, M. A. (coords.), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. PAOT, México.
- FAINSTEIN, C.** (2015). “La relocalización de población del camino de sirga de la Villa 21-24 ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de la acción colectiva en torno al reasentamiento”. *Quid 16, Revista de Estudios Urbanos del IIGG* N.º 5. Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1359>.
- FERRAUDI CURTO, M. C.** (2014) *Ni punteros ni piqueteros: urbanización y política en una villa del conurbano*. Editorial Gorla, Buenos Aires.
- HALBWACHS, M.** (2004) *La Memoria Colectiva*. Prensas Universitarias de Zaragoza. Zaragoza.
- HERMITTE, E.; BOIVIN, M.** (1985). “Erradicación de ‘villas miseria’ y las respuestas organizativas de sus pobladores”. En Bartolomé, L. (Comp.) *Relocalizados. Antropología social de las poblaciones desplazadas*. Ediciones del IDES, Buenos Aires.
- MAGALHAES, A.** (2013). “O ‘legado’ dos megaeventos esportivos: a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, año 19, n. 40.
- MELÉ, P.** (2003). “Introduction: Conflits, territoires et action publique”. En Melé, P.; Larrue, C.; Rosemberg, M.; *Conflits et Territoires*. Tours; Maison des Sciences de L’Home; Presses Universitaires François Rabelais.
- SMITH, O. A.** (1991). “Involuntary resettlement, resistance and political empowerment”. En *Journal of Refugee Studies*, Vol. 4, N.º 2.
- SMULOVITZ, Catalina** (2008). “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en Argentina”. En *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 48, N.º 190-191 (julio-septiembre / octubre-diciembre), Buenos Aires.
- SNOW, D.** (2004). “Framing Processes, Ideology, and Discursive Fields”. En *Blackwell Publishing Ltd*. Oxford.
- SUBIRATS, J.** (1994) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Editorial MAP, España.
- TARROW, S.** (1994) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial, Madrid.