

## Recomposición ambiental y desplazamiento de población en Buenos Aires

### Controversias sobre la liberación del camino de sirga en la cuenca Matanza-Riachuelo

#### María Gabriela Merlinsky

Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y doctora en Geografía (Paris VIII). Investigadora del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA) y coordinadora del Grupo de Estudios Ambientales del Área de Estudios Urbanos (GEA-AEU-IIGG). Profesora adjunta regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

**merlinsk@retina.ar.**

#### Andrés Scharager

Licenciado en Sociología (UBA), maestrando en Antropología Social (IDES/IDAES-UNSAM) y doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Se desempeña como docente en la asignatura Historia del Conocimiento Sociológico II de la carrera de Sociología (UBA). Becario doctoral del CONICET con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani.

**andres.scharager@gmail.com.**

#### Melina Tobías

Licenciada en Sociología (UBA) y magíster en Sociología Económica en la Universidad Nacional de San Martín. Ayudante de primera en la materia Metodología de la Investigación I en la carrera de Trabajo Social, UBA. Actualmente es doctoranda en co-tutela en Ciencias Sociales y Geografía (UBA-Paris III) y becaria del CONICET con sede en el Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani.

**melina.tobias@gmail.com.**



### Resumen

La cuenca Matanza-Riachuelo es un territorio densamente poblado y ambientalmente degradado. En 2008, la Corte Suprema falló exigiendo un plan de saneamiento ambiental que permitiera *reparar el daño y mejorar la calidad de vida*. No obstante, muchas de las acciones emprendidas ocasionaron conflictos territoriales, entre ellos el originado por la orden de construcción de un camino costero, que supone la relocalización de familias de villas y asentamientos que habitan los márgenes ribereños y tienen otros criterios de valoración respecto de las medidas de reparación y los derechos.

El objetivo de este artículo es analizar la implementación del fallo atendiendo a la perspectiva de los afectados por las relocalizaciones. Examinaremos el rol de las organizaciones territoriales y los operadores estatales en escenarios de negociación y conflicto, y abriremos interrogantes respecto de las implicaciones de esta política en términos de la exigibilidad de derechos, particularmente el derecho a la vivienda.

### Palabras clave

Relocalizaciones; derecho a la ciudad; cuenca Matanza-Riachuelo; políticas ambientales; conflictos territoriales.

### Abstract

Environmental reforms and the displacement of population in buenos aires. Controversies over the opening of a towpath in the matanza-riachuelo basin

The Matanza-Riachuelo Basin is a densely populated and environmentally deteriorated territory. In 2008, The Supreme Court ordered the implementation of an environmental cleanup to 'repair the damage' and 'improve the population's quality of life'.

However, several of the policies undertaken have paved the way for territorial conflicts, especially one that aims to open a towpath all along the polluted riverbank. This involves resettling thousands of slum-dwelling families with a different sense of what 'reparation' and rights mean.

The goal of this article is to examine the implementation of this policy focusing on the perspective of the people affected by the resettlements. We will analyze the role played by territorial organizations and state operators in conflict and their negotiations, and we will discuss the implications of this policy in terms of the demand for rights, especially the right to housing.

### Key words

Resettlements; right to the city; Matanza-Riachuelo Basin; environmental policies; territorial conflicts.

## Introducción

Este trabajo se concentra en el análisis de la reciente politización de la cuestión ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo. Nos referimos al territorio que deslinda el río del mismo nombre, que funciona como límite de división política entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otros catorce municipios metropolitanos, y donde viven cerca de ocho millones de personas.

Entre fines del siglo XIX y mediados del siglo XX, la cuenca baja fue un territorio privilegiado de asentamiento de población obrera del país. La temprana instalación de fábricas en el área de la desembocadura del Riachuelo impulsó un proceso de asentamiento de la población de más bajos recursos, signado por la ocupación informal del suelo, en barrios, villas y asentamientos que se fueron intercalando con implantaciones industriales, con escasa provisión de servicios de agua, saneamiento e infraestructura. La ausencia de regulaciones en el uso de suelo y la inexistencia de mecanismos de control ambiental contribuyeron a deprimir aún más el valor de los terrenos, lo que fue transformando el territorio en un sitio de vivienda informal para los sectores populares (SILVESTRI, 2003; MERLINSKY, 2013, CLICHEVSKY, 2001).

En la actualidad hay una estrecha vinculación entre las condiciones de acceso al suelo urbano y la exposición a las consecuencias de la degradación ambiental. El 53 % de la población de la cuenca se encuentra expuesto a elevados niveles de riesgo sanitario, es decir, carencia de agua segura o carencia de cobertura de saneamiento (AySA, 2009). Cerca de 500.000 personas viven en asentamientos precarios y villas de emergencia, en su mayor parte sobre suelos contaminados o inundables. Por otra parte, de acuerdo con los últimos resultados del Censo 2010, la cuenca tiene índices de mortalidad infantil más altos (12,05) comparados con la tasa general de la CABA (7,04), y de la provincia de Buenos Aires (11,97) (BOLETÍN DGSA-ACUMAR, 2013).

En 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a los tres gobiernos que tienen intervención en la cuenca la puesta en marcha de un Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). A partir de entonces, la recuperación ambiental del Riachuelo se ha vuelto un asunto de debate público y un desafío mayúsculo en materia de política ambiental metropolitana (MERLINSKY, 2013).

1. Proyecto UBACyT “Conflictos Ambientales y Territorio en el Sur del Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2009)”. Proyecto UBACyT “Conflicto ambiental, territorio y políticas públicas en la cuenca Matanza-Riachuelo” (2010-2013). Proyecto UBACyT “Política, sociedad y ambiente en la cuenca Matanza-Riachuelo. Los efectos político-institucionales, jurídicos y sociales de la ejecución de la sentencia judicial de la causa ‘Beatriz Mendoza’ (2013-2016)”. Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social “Modelo analítico y sistema informático para la evaluación de las políticas públicas de recomposición ambiental de la CMR (2014-2015)”. Proyecto PICT 2014-1593 “Los desafíos del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. Instituciones, territorios y escalas de intervención (2015-2018)”. Directora: María Gabriela Merlinsky.

En la última década (2006-2016) hemos realizado un estudio longitudinal de las políticas de recomposición ambiental en la cuenca Matanza Riachuelo que busca identificar cuáles fueron los principales efectos políticos, sociales, institucionales y jurídicos producidos por la ejecución de la sentencia de la causa “Beatriz Mendoza”<sup>1</sup>. Consideramos que la causa judicial es un analizador social para entender diferentes problemas de la gobernabilidad ambiental metropolitana (ALIMONDA, 2006; MELÉ, 2006; MERLINSKY, 2013; AZUELA Y MUSSETTA, 2008), pues sus efectos dan visibilidad pública a distintos conflictos territoriales y ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Nuestras investigaciones se concentran en diversos estudios de caso colectivo (STAKE, 2003), que dan cuenta de las tensiones entre actores, la contraposición de intereses y “los múltiples usos en conflicto” en la cuenca Matanza-Riachuelo (SWYNGEDOUW, 2004; DOUROJEANNI Y JOURAVLEV, 2001). Partimos de la hipótesis de que existen diferentes criterios de justicia en relación con la definición de las prioridades del PISA, y que eso tiene efectos en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Este trabajo presenta una síntesis del caso poniendo el foco en las consecuencias que este proceso tuvo en términos de las transformaciones territoriales de diversos hábitats informales de la cuenca, particularmente, en relación con diferentes desplazamientos de la población que vive en villas y asentamientos. Como se trata de una política que todavía está en elaboración y que ha tenido dificultades de implementación, no es posible establecer conclusiones definitivas y afirmar que se trata de movimientos que producen valorización inmobiliaria y sustitución por población de mayor renta. Pero en tanto son desplazamientos (relocalizaciones, en la jerga de la política pública) definidos a partir de una orden judicial y en los cuales el argumento más importante tiene que ver con la necesidad de recuperar o recomponer sitios degradados, consideramos que nuestras evidencias pueden aportar interrogantes en relación con los efectos distributivos de estas políticas ambientales, es decir, quiénes son finalmente los beneficiados o perjudicados con estas políticas y cuál es el balance en materia de la exigibilidad de los derechos sociales. En particular, nos interesa abrir preguntas en relación con la exigibilidad de un derecho social que ha sido largamente problematizado en Argentina: el derecho a la vivienda.

Lo cierto es que a nueve años de iniciada la causa judicial, la implementación de la política de recomposición ambiental fue generando efectos en términos de desplazamientos poblacio-

nales y la construcción de planes de vivienda social. Este proceso ha ocurrido en el territorio ribereño que se delimita a 35 metros de distancia a ambas orillas del río, conocido (siguiendo una antigua denominación jurídica) como “camino de sirga”. La orden judicial de “*liberar la traza del camino de sirga*” fue una de las más resistidas por la población residente, al tiempo que constituye una de las medidas del PISA que generó más impactos territoriales.

El objetivo de este artículo es analizar la implementación de esta orden judicial tomando en cuenta la perspectiva de los actores afectados por las acciones de relocalización. Nos proponemos analizar el rol que juegan las organizaciones territoriales y los operadores estatales en diferentes escenarios de negociación y conflicto. De este modo, vamos a abrir interrogantes en torno a las implicaciones de esta política de recomposición ambiental en términos de la exigibilidad de derechos, particularmente el derecho a la vivienda.

Para lograr este propósito, nos interesa poner el foco en dos cuestiones problemáticas. La primera tiene que ver con la judicialización de la política ambiental y el modo en que la intervención de los jueces define nuevas reglas y condiciones para la ocupación y uso del suelo, aspecto que ha afectado especialmente a los habitantes que residen en villas y asentamientos informales. La segunda cuestión relevante tiene que ver con los efectos que este conflicto ha producido en términos de la exigibilidad de derechos, particularmente el modo en que diferentes organizaciones que viven en las villas y asentamientos de la cuenca Matanza Riachuelo han respondido o reaccionado al imperativo del desplazamiento forzoso. Allí nos concentraremos en el análisis de la situación en la villa 21-24 de la ciudad de Buenos Aires, una de las más populosas y con una importante experiencia de organización social.

La secuencia del artículo es la siguiente. Primero haremos una descripción del caso judicial, lo que constituye un elemento clave para la comprensión del texto. Seguidamente buscaremos mostrar las peculiaridades que tiene una política judicializada en términos del rol prominente que toman los jueces en la definición de medidas de acción. En la última parte del artículo nos concentraremos en mostrar el conflicto desatado a partir de la orden judicial y las principales respuestas de los actores locales y organizaciones sociales. En esta sección nuestro análisis se concentra en lo acontecido con las medidas de relocalización en la villa 21-24, donde existe una experiencia de organización de larga data. El propósito de largo aliento es examinar de qué manera este *affaire* judicial abrió nuevas demandas y resignificó sentidos en relación con el derecho a la vivienda.

*2. La plomemia implica altos niveles de concentración de plomo en la sangre.*

*El plomo es uno de los contaminantes ambientales cuya liberación en el medio ambiente produce efectos adversos en la salud de los individuos. Los niños en crecimiento absorben el plomo, que altera especialmente el sistema nervioso al reducir la capacidad intelectual y de aprendizaje, la memoria y generar trastornos de comportamiento.*

*3. Desde 1994, con la inclusión del derecho al ambiente sano en la Constitución Nacional, ha quedado consagrado como un derecho humano de incidencia colectiva (art. 41 de la Constitución Nacional).*

*Se trata de una garantía que no implica titularidad individual, sino que es derecho repartido en la comunidad: quien destruye o contamina el ambiente daña a la sociedad en su conjunto. Los derechos de incidencia colectiva, conocidos también en la doctrina como intereses difusos, de clase, de categoría, dispersos, sin dueño o anónimos, cumplen un rol imprescindible en la configuración del sistema democrático, en cuanto a la participación de los ciudadanos en la conformación comunitaria, la tutela de la salud, el equilibrio ambiental y la protección del patrimonio cultural. Están habilitados (legitimación activa) a reclamar ante los tribunales por la conculcación del derecho al ambiente sano el afectado, las Organizaciones en Defensa del Ambiente y el Defensor del Pueblo de la Nación (artículo 43 de la Constitución Nacional y artículo 30 de la Ley 25.675, Ley General del Ambiente).*

## La movilización social por el derecho al ambiente sano

En 2004, un grupo de ciudadanos del municipio de Avellaneda, en la desembocadura del Riachuelo, demandaron a los estados con competencia en la cuenca (Gobierno Nacional, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y a un conjunto de empresas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por daño ambiental colectivo. Los vecinos, en su mayoría contaminados por plomemia<sup>2</sup>, apelaron a la legislación ambiental más reciente —la Ley General del Ambiente, del año 2002—, que plantea la obligación por parte del Estado y de los actores privados que contaminan de reparar lo dañado en nombre del derecho colectivo al ambiente sano (consagrado en la Constitución Nacional de 1994). Esta exigente legislación ambiental establece la obligación de recomponer los ecosistemas dañados a su situación original y solo en las situaciones donde esto no sea posible ordena la reparación del medio ambiente y los afectados. Se utiliza un vocabulario jurídico que, desde el punto de vista sociológico, es sumamente sugerente: prevención, recomposición y reparación, medidas que deben aplicarse en ese orden y en clave de derecho colectivo<sup>3</sup>.

La Corte Suprema de Justicia dio lugar a la demanda declarando competencia originaria en la causa “Beatriz Mendoza” (en adelante “causa Riachuelo”). En este acto judicial la Corte inauguró un nuevo momento institucional en dos sentidos fundamentales. En primer lugar, en relación con la política pública, pues exigió a los diferentes gobiernos con competencia en la cuenca la implementación de medidas para su recomposición ambiental. En segundo lugar, en términos sociales y políticos, al establecer su competencia originaria en una cuestión que estaba en consonancia con un proceso anterior de reclamos por la grave situación de la cuenca (por parte de actores como la Defensoría del Pueblo de la Nación y un conjunto de ONG en defensa del ambiente). Desde entonces, el debate público acerca de los problemas ambientales metropolitanos se asoció estrechamente a los avances del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo.





5. El camino de sirga es, de acuerdo con el Código Civil, una calle pública de 35 metros de ancho que debe correr a la orilla de los cursos de agua.

6. Se trató, sin duda, de una tarea de “traducción” del problema, que establecía nexos entre diferentes asuntos complejos exigidos por la Corte: por un lado, la imposición de la limpieza de márgenes del río (punto v, considerando 17 de la sentencia del 8 de julio de 2008) y, por el otro, la exigencia de la urbanización de villas y asentamientos (considerando 17, punto iii/10 de la sentencia del 8 de julio de 2008).

7. Con fecha 23 de septiembre de 2010 se firmó el Convenio Marco para el cumplimiento del “Plan de urbanización de villas y asentamientos precarios en riesgo ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo, segunda y última etapa”, entre el Estado nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los catorce municipios que integran la cuenca. El convenio marco contempla la asistencia a 17.771 familias radicadas a lo largo de la cuenca que viven en condiciones de alto riesgo ambiental, según los relevamientos realizados por las distintas jurisdicciones.

El financiamiento de los proyectos urbanísticos se encuentra garantizado por el convenio suscripto el 24 de enero de 2011 entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a través de la Secretaría de Obras Públicas, por el cual se le destina el monto de 3.173.413.321 pesos. Fuente disponible en línea: <[http://www.acumar.gov.ar/Informes/Gestion/Ordenamiento\\_territorial.pdf](http://www.acumar.gov.ar/Informes/Gestion/Ordenamiento_territorial.pdf)>.

Desde la creación de la ACUMAR, el eje del conflicto se ha desplazado hacia la evaluación y seguimiento de las acciones del organismo, lo que generó a nivel social un fuerte requerimiento para que este cumpla un rol rector de la política ambiental en la cuenca. Sin embargo, como veremos en el apartado siguiente, el hecho de que este sea un *affaire* judicial implica además que el juez ocupe un rol rector central en la política pública.

### Del fallo judicial a la formulación de políticas. La exigencia de “liberación del camino de sirga”

Cuando la causa pasó a manos de un juez de primera instancia, este decidió dar un impulso adicional al proceso exigiendo la “liberación de la traza” del camino de sirga<sup>5</sup>. Esta disposición no había sido exigida por la Corte, pero fue —en términos procedimentales— la manera en que el juez tradujo dos medidas centrales del fallo de 2008: la exigencia de limpiar los márgenes del Riachuelo y la exhortación a avanzar con diferentes planes de urbanización en las villas y asentamientos de la cuenca<sup>6</sup>. Para ello, sus acciones fueron principalmente en dos sentidos: *a)* el reclamo de avances en el denominado Plan Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos<sup>7</sup> y *b)* la exigencia de “remover obstáculos” para la construcción del camino de sirga.

La definición de “remoción de obstáculos” no fue concebida por el juez de ejecución ni por la Corte Suprema bajo la idea de que se produzcan desalojos forzosos de las personas que habitan la cuenca. Sin embargo, como lo han manifestado los profesionales del Centro de Estudios Legales y Sociales: “ninguna de estas decisiones judiciales hace explícitos todos los estándares y recaudos que, conforme los derechos humanos, deben seguirse cuando se enfrenta la necesidad de relocalizar grupos poblacionales, urbanizar villas y asentamientos precarios, y/o cualquier otra acción que implique cualquier intromisión o intervención sobre las condiciones de vivienda de las personas” (FAIRSTEIN Y TEDESCHI, 2009: 5).



## Recomposición ambiental y desplazamiento de población en Buenos Aires

Controversias sobre la liberación del camino de sirga en la cuenca Matanza-Riachuelo



*Viviendas de la villa 21-24 sobre el margen del Riachuelo*  
*Fuente: Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires*

En la ciudad de Buenos Aires, fue el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), a instancias de los dictados de la Corte Suprema y del juez Armella, el responsable de realizar un estado de situación de la ocupación del camino de sirga y determinar la población que iba a ser relocalizada. Su relevamiento estableció la existencia de seis barrios “obstructivos” sobre los que se debía intervenir para dar cumplimiento a la sentencia judicial: El Pueblito, Luján, Magaldi, Lamadrid, la villa 26 y la villa 21-24, a los que se suman familias dispersas a lo largo de la ribera denominados por el IVC “suelitos”. Al día de la fecha —cinco años después de iniciado el proceso— solo ha finalizado la relocalización de los habitantes de los primeros tres asentamientos y las escasas familias dispersas.

8. Los nombres de los entrevistados han sido modificados.

Cuadro 1

Modalidad y nivel avance de las relocalizaciones según barrio. Agosto de 2015

Barrio	Familias que relocalizar	Familias relocalizadas	Nivel de avance
“Sueltitos”	10	10	100 %
El Pueblito	128	128	100 %
Luján	29	29	100 %
Magaldi	118	118	100 %
Lamadrid	373	0	0 %
Villa 26	215	108	50 %
Villa 21-24	1334	109	8 %
<b>Total</b>	<b>2207</b>	<b>502</b>	<b>23 %</b>

Los modos en que el IVC condujo las primeras relocalizaciones fueron disímiles. En algunos casos, a las familias se les entregó una cédula de notificación de desalojo con 72 horas de preaviso, luego de lo cual se les otorgaron subsidios habitacionales y sus viviendas fueron inmediatamente demolidas. Solo tras la intervención de la Defensoría General de la Ciudad (DGC) y un largo pleito judicial, los subsidios fueron reemplazados por nuevas viviendas definitivas.

En los casos de El Pueblito, Luján y Magaldi, apremiado el IVC por las intimaciones del juez Armella, las familias fueron notificadas con el mismo plazo de preaviso y directamente trasladadas a complejos que habían sido construidos para otros usos pero que aún no habían sido entregados a sus destinatarios originales. Así lo cuenta Romina<sup>8</sup>, una trabajadora del organismo: *“Se pusieron unos afiches que decían que en 72 horas se tenían que relocalizar las familias que estuvieran dentro de los 35 metros, que ya les iban a avisar quiénes eran... Y cayeron con fletes, levantaron todas las cosas y los llevaron a las viviendas [...]. Yo me acuerdo de una asamblea general de vecinos a la que fui [en el complejo], eran un montón. Era la primera vez que llegaba alguien del IVC después de la relocalización. O sea, estaban en llamas. Me acuerdo de una vecina que me dice ‘a mí me trajeron con el calzón a medio poner’ [...]. Tipo dictadura. Los trajeron a estas viviendas y chau, los dejaron ahí”* (entrevista de AS a Romina, trabajadora del IVC, 5/11/2014).

La heterogeneidad de estos y otros casos muestra que no ha existido una modalidad uniforme de llevar adelante las exigencias de “limpieza de los márgenes” y “urbanización de villas y asentamientos”, incluso dentro de una misma jurisdicción como es la ciudad de Buenos Aires. De hecho, resultan escasas las directivas específicas por parte del Poder Judicial acerca de cómo debe conducirse el proceso; síntoma de ello es el uso indistinto de los términos “erradicación” y “relocalización” en las resoluciones de los magistrados (CHELLILLO ET AL., 2014) y, en términos globales, el hecho de que la causa Riachuelo se haya tramitado como afectación al derecho a la salud y al ambiente sano, pero que las condiciones habitacionales de los millones de habitantes de la cuenca —y particularmente de los del camino de sirga— solo hayan aparecido de forma colateral<sup>9</sup>. Estos factores otorgaron al IVC la posibilidad de llevar adelante sus estrategias dentro de un escenario que habilita amplios márgenes de interpretación.

---

9. *Ejemplo de ello es que las relocalizaciones figuran en el expediente judicial dentro del legajo de “Limpieza de márgenes” (CHELLILLO ET AL., 2014: 24).*

### El derecho a la vivienda y los reclamos de los habitantes de los asentamientos de la cuenca Matanza-Riachuelo

Como vimos en el apartado anterior, en el cumplimiento de este plan se produjeron diferentes conflictos por desalojos que pusieron en cuestión la vulneración del derecho humano a una vivienda digna. Las organizaciones no gubernamentales, la Defensoría General de la Ciudad y el Ministerio Público Tutelar se hicieron eco de los reclamos de los pobladores y elaboraron documentos que exigen el cumplimiento del “derecho de reasentamiento”. Se trata del derecho a una tierra distinta, mejor o de igual calidad, y a una vivienda que debe satisfacer un conjunto de criterios de adecuación: facilidad de acceso, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de la tenencia, adecuación cultural y acceso a los servicios esenciales, tales como la salud y la educación (FAIRSTEIN Y TEDESCHI, 2009).

Una política pública no se deriva solo de su diseño, sino que es producto de la relación que tiene con su entorno institucional y su contexto social. La administración de los planes de vivienda en un marco de escasez y crisis habitacional, como sucede en la CABA, sumada a las políticas focalizadas en una franja específica (camino de sirga) sin una respuesta estructural al problema de la vivienda, genera un escenario de alta conflictividad y además hace visible conflictos que ya existían y no tenían un terreno donde expresarse. Como explica una de las activistas movilizadas: “En Ciudad creo que hay escasez de vivienda; si hubiera

*viviendas suficientes la cosa podría encaminarse. Pero ocurre que hay una especie de juego de todas las villas por agarrar los pocos edificios que hay [...]. Si pienso una crisis habitacional de 250.000 familias y construí 100 viviendas, solo para los del Riachuelo... ¿Por qué para los del Riachuelo? ¿Y qué hay para los demás? [...]. Trabajar la localización de viviendas de la 21-24 por el Riachuelo sin el contexto de una respuesta estructural al problema habitacional solo puede traer más conflictividad. Y encima con esta idea de ‘esto que estamos construyendo solo va a ser para los del Riachuelo’” (entrevista de GM a trabajadora de la Asociación Civil Igualdad y Justicia, 06-05-2013).*

Por lo tanto, y en lo referente a la movilización y la construcción de reclamos por el derecho a la vivienda, dos son los aspectos más importantes. Por un lado, el reclamo por un programa integral que incorpore a los vecinos que viven en los asentamientos y villas del camino de sirga como participantes necesarios de los planes habitacionales y de mejoramiento barrial. Si bien a instancias de la Defensoría del Pueblo de la Nación se formaron mesas de trabajo por asentamiento en las que participan los pobladores y algunos funcionarios de la CABA, este es un proceso muy acotado y que no tiene un carácter vinculante en relación con las autoridades a cargo del programa de reasentamiento.

Por el otro lado, se plantea el problema de la focalización en un área de la cuenca. Si se trata de definir un recorte territorial específico, todavía quedan conculcados los derechos de los habitantes que viven en asentamientos que están fuera de la traza del camino de sirga. Más allá de ese recorte territorial hay otras áreas de riesgo donde la exposición a los peligros ambientales puede ser aún mayor (asentamientos sobre basurales, áreas inundables con suelo contaminado, etc.).

Los vecinos señalan problemas procedimentales tanto en la forma en que se definen los criterios para seleccionar la población que recibe asistencia en materia habitacional como respecto del modo en que la población es incluida en el proceso de toma de decisiones y planificación del proceso de reasentamiento. Todo ello puede atribuirse a que entre el espacio que media en la definición de las metas de cumplimiento obligatorio en la arena judicial y la ejecución de la sentencia, se abren brechas importantes donde los actores sociales tienen enormes asimetrías de poder político y económico para hacer valer sus reclamos. Sobre ese punto trataremos en el próximo apartado.

### La experiencia de los vecinos en villa 21-24. ¿De la villa al complejo habitacional?

La villa 21-24, una de las más antiguas y pobladas de la ciudad, cuenta con un sector que abarca el territorio demarcado como camino de sirga. Sus pobladores solo tomaron conocimiento de la orden de relocalización a través de los periódicos, cuando no, en muchos casos, en el momento en que el IVC ingresó en el barrio para realizar un censo poblacional que determinaría que 1334 familias debían ser desplazadas. Las visitas de los censistas funcionaron como una señal de alerta ante la cual los vecinos prestaron resistencia. Frente a una actividad estatal cuyas implicancias no conocían, durante meses impidieron la entrada de los trabajadores sociales del organismo: *“le dijimos al IVC que no podía seguir antes de que nosotros no nos organizáramos en un cuerpo de delegados”*, nos contó uno de los afectados. Según las palabras de una trabajadora del IVC, tenían que entrar en el barrio *“casi que a escondidas”*: *“Yo la primera vez que entré, nos decían ‘acá va a correr sangre’, y ‘no les aseguramos la seguridad’. No sabés lo que era [...]. Ahora me río, pero en ese momento era salado de verdad [...] Me acuerdo, yo una vez fui un sábado con el equipo de campo [...] y tuvimos que irnos. Cayeron a echarnos: ‘ustedes no caminan por nuestro barrio’”* (entrevista de AS a Lorena, trabajadora del IVC, 22/05/2015).

Al cabo de poco tiempo, comenzaron a llegar al barrio la Defensoría del Pueblo de la Nación y varias ONG defensoras de derechos humanos y por el acceso a la justicia como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asociación Civil Igualdad y Justicia (ACIJ), varias fundaciones, la Defensoría General de la Ciudad (DGC) y la Asesoría Tutelar ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario (AT), entre otras entidades. Teniendo un mayor poder de negociación gracias a la intervención de este amplio grupo de organismos, los vecinos permitieron finalmente el ingreso del IVC y a lo largo de tres meses supervisaron la realización del postergado censo que establecería qué familias se encontraban dentro de los 35 metros del camino de sirga y deberían por ende ser relocalizadas. Se trató, como reclamaban los vecinos organizados, de un censo “con garantías”. Esto hizo del censo de la villa 21-24 un procedimiento distinto en relación con el resto de los barrios: *“Para hacer el censo, en la mayoría de los barrios era ‘listo, chau’, pero en la 21-24 fue un megaoperativo; estaba la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, el cuerpo colegiado, la Asesoría Tutelar, la Defensa... Una cantidad de personas que, antes de entrar en cada casa, los chabones que tenían el aerosol en la mano que marcan y ponen, era toda una discusión”* (entrevista de AS a Marianella, trabajadora del IVC, 05/11/2014).

Producto de una decisión unilateral del IVC, las primeras familias relocalizadas fueron desplazadas a un complejo habitacional conocido como “Padre Mugica”, ubicado en la zona más sureña de la ciudad, en el barrio de villa Lugano. Caracterizada por contar con los índices socioeconómicos más degradados de Buenos Aires, así como por reunir el mayor número de asentamientos informales (PAREA Y VITALE, 2011), esta zona es la que más crecimiento poblacional experimentó en la última década, en gran medida de la mano de un progresivo desplazamiento de población proveniente de los barrios formales. La desregulación del mercado inmobiliario, en tanto desencadenante de un proceso de gentrificación, ha tendido a consolidar el sur de la ciudad como área de residencia de la población económicamente vulnerable y rezagada por el Estado en la implementación de políticas de integración al tejido urbano e igualdad a los servicios y derechos vigentes en el norte (BAÑUELOS, MERA Y RODRÍGUEZ, 2008). El barrio de villa Lugano presenta numerosas desventajas en materia de acceso a derechos en comparación con la villa 21-24, ya sea relativos a la movilidad (paradas de colectivo a largas cuadras de distancia de los complejos), a la atención en salud (ausencia de hospitales en áreas cercanas) o a la educación (insuficientes vacantes escolares).

La selección de este barrio para la relocalización, al no tomar en cuenta la opinión de los afectados, hizo del complejo Padre Mugica un eje de conflicto con sus expectativas y perspectivas. Para los relocalizados, así como para los que aún viven sobre el camino de sirga, el problema con él no se circunscribe a la seguridad, el acceso a servicios ni a la ubicación, sino que llega a implicar la infraestructura de las viviendas en sí mismas. Así lo cuenta Raúl, uno de los vecinos: *“Resulta que, digamos, la gente va y allá descubre todas las falencias que hay en la construcción. Allá descubre que, por ejemplo, cuando llueve, se chorrea todo en distintos lugares. Allá descubren que pasan tres o cuatro meses y empiezan a levantarse todos los cerámicos de la cocina, del lavadero, del pasillo, y ahí descubre que, desde su baño, el agua que cae cuando se bañan cae en el piso de abajo, y a su vez en el de más abajo y más abajo y más abajo. O sea, todos los problemas que tienen que ver con la construcción, con la mala construcción de la vivienda [...]. Y nosotros nos enteramos después de que se mudaron ellos”* (entrevista de AS a Raúl, vecino de la villa 21-24, 10/03/2015).

### El derecho al reasentamiento. Calidad y localización de las viviendas

A diferencia de lo que los vecinos han conocido en décadas pasadas, cuando —según sus palabras— se usaban *“sistemas constructivos de vivienda social de mucha mayor*

## Recomposición ambiental y desplazamiento de población en Buenos Aires

Controversias sobre la liberación del camino de sirga en la cuenca Matanza-Riachuelo

*calidad*”, para el complejo Padre Mugica el IVC utilizó lo que entre los vecinos se conoce como sistema “industrial”: un método constructivo caracterizado por ser más rápido y económico que su contraparte, el sistema “tradicional”, pero que tiene serios problemas de calidad. Los reclamos hechos por sus propios residentes, las denuncias elevadas por la DGC y los informes periodísticos (La Nación, 2015) emergieron a la par de las preocupaciones de los vecinos de la villa 21-24 que aguardaban el momento de su mudanza y veían reflejados en esos relatos sombríos su posible porvenir. “[Justicia sería] *que las viviendas sean absolutamente dignas, que duren cientos de años. Yo no soy peronista, pero no se puede negar la calidad de las viviendas que se hacían cuando Perón era gobierno [...]. Las viviendas que hacían en esa época son impresionantes [...], se hacían con todo, o sea, se hacían con lozas, con columnas, con ladrillos, eran chalets, todas con posibilidad de modificarlas, hacerlas más grandes, porque las familias crecen [...]. Y en cada lugar donde hay viviendas hechas por el peronismo, la verdad, siguen estando. Siguen estando en pie. Y todas las viviendas que se hicieron después, del 82 en adelante, todas son una mierda [...]. Hoy hay edificios que tienen treinta años y ya no sirven más, hay que [hacerlos] de nuevo si se quiere mejorar. Por eso es esta lucha sin cuartel que nosotros estamos emprendiendo para tratar de que la calidad de nuestras viviendas sea digna*” (entrevista de AS a Raúl, vecino de la villa 21-24, 10/03/2015).

En el cuerpo de delegados del camino de sirga, la idea de que las viviendas debían durar “cientos de años” cobró una significativa centralidad en su repertorio de preocupaciones y reclamos de cara a las futuras etapas de relocalización. Para muchos de ellos, que levantaron, ampliaron y mejoraron ladrillo por ladrillo su propia casa a lo largo de los años, la carga simbólica de abandonarla y dejarla demoler cobró un peso particular. “*Cuca: Si tuviera la oportunidad de no irme, no me iría. Porque me costó tanto mi casa. Me costó cinco años, papá. Me hizo cagar de hambre hasta a mis hijos, y de repente a mí no me van a valorar nada, no me reconocen el gasto de plata que hice y toda esa vaina, ¿entendés? [...]. Pero si a mí me dan un departamento de construcción, no de ese ladrillo [el del ‘método industrial’], sino de este ladrillo [el del ‘método tradicional’], bien hecho...*

*A: Ahí lo pensás de nuevo.*

*C: No, no lo pienso, me voy a la mierda*” (entrevista de AS a Cuca, vecina de la villa 21-24, 08/06/2015).

La ubicación de las futuras viviendas y el método con el que serían construidas pasó a ser, de este modo, el principal eje de contradicción entre el IVC, por un lado, y el cuerpo de delegados y los organismos a cargo de la defensa de los vecinos, por el otro. En este sentido,



la primera apuesta de los vecinos y sus abogados no fue menor: exigir que las más de mil viviendas restantes se construyesen en los alrededores de la villa por sobre cualquier otro barrio. Tras realizar un relevamiento de terrenos baldíos y galpones abandonados, y transcurridas dos masivas y sonoras marchas al IVC cortando el tránsito en avenida 9 de Julio, los delegados y la DGC lograron articular su reclamo con un grupo de diputados que transformaron la lista de predios en un proyecto de ley de expropiación que se presentó ante la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

La Ley 5172, que declaraba “de utilidad pública y sujetos a expropiación” a los terrenos relevados, ubicados dentro de lo que los vecinos dieron a llamar “el perímetro” (es decir, los alrededores de la villa), fue discutida en una audiencia pública en la Legislatura, donde los vecinos esgrimieron ante las autoridades legislativas presentes los motivos por los cuales exigían que la relocalización se efectuara dentro de esos límites. *“Hace décadas vamos a votar a las mismas escuelas”,* expuso Jorge. *“Vivimos hace décadas acá, es un derecho adquirido, no hay fallo de la Corte Suprema que nos saque eso”,* esgrimió Raúl. Otro delegado, Lorenzo, expresó el reclamo de forma tan dramática como representativa de los sentimientos que se hicieron lugar entre los vecinos luego de la primera relocalización: *“Nuestros hijos han ido al jardín de infantes y a las escuelas de la villa 21-24. Nuestros hijos tienen sus historias clínicas desde el día de su nacimiento en el Hospital Penna. Es muy difícil para los vecinos de Castaños y General Paz [el complejo Padre Mugica] venir hasta el hospital para hacerse atender y en el caso de emergencias no tienen vehículos para trasladarse o colectivos que los lleven a ese lugar [...]. [Al principio] muchos no queríamos irnos. Y no nos queremos ir, porque es preferible estar en lo malo conocido que en lo malo por conocer. Hace cuatro años soy enfermo de cáncer y si me dijeran que me tengo que ir a Osvaldo Cruz y Luna [uno de los predios relevados en el ‘perímetro’], no diría ni una sola palabra y me iría. [Pero] si me dicen que tengo que ir a Castaños y General Paz [en villa Lugano], les digo que me lleven con la cabeza p’abajo [...]. Voy dos veces por semana a ese lugar a ver gente que ha sido vecina mía y están sufriendo mucho”.*

Como él, los delegados del camino de sirga se movilizaron a la Legislatura de la Ciudad buscando respeto a sus temores y objeciones y reclamando reconocimiento a sus deseos y voluntades, demostrando, así, que órdenes como la “limpieza de márgenes” pueden volverse un eje de controversia cuando se enfrentan con los sentidos que les otorgan quienes allí viven, en los bordes de la ciudad.

Pocos días después de la audiencia pública, la Legislatura aprobó el proyecto de expropiación y les dio uno de sus mayores triunfos en el conflictivo proceso de implementación de las relocalizaciones. A este logro, alcanzado a fines de 2014, se sumó a mediados de 2015 el compromiso del IVC de utilizar el método “tradicional” para la construcción de los complejos restantes.

Actualmente, luego de estos avances alcanzados por los vecinos y los organismos de defensa, el cuerpo de delegados continúa activo, reuniéndose regularmente todas las semanas, aún sosteniendo un amplio abanico de preocupaciones de cara a un proceso que, según las estimaciones oficiales del IVC, concluirá no antes del año 2021. La resolución que ordenó la *eliminación de obstáculos* del camino de sirga ató a los habitantes de la villa 21-24 a la larga espera de una relocalización *por goteo*, lenta, paulatina e incierta. Pero sus destinos, sumidos a los designios judiciales, no se volvieron inexorables; más bien, un grupo de ellos, los delegados, buscaron ser parte activa de la construcción de unos senderos sin punto de llegada definido de antemano. Ante un proceso de relocalización iniciado hace cinco años y formalmente proyectado para finalizar en al menos seis años más, siguen obstinadamente solicitando audiencias a las autoridades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, planeando manifestaciones e ideando programas radiales y otros medios de difusión de sus demandas. Desde la llegada del fallo a las puertas del barrio, que los convirtió en habitantes de un hasta entonces inexistente *camino de sirga*, apuntaron a moldear su futuro sobre la base de la organización política, la movilización social y la acción judicial, y demostraron que el fallo de la Corte Suprema es para ellos un problema que solucionar más que una sencilla solución a su vulnerabilidad ambiental.

### Reflexiones finales

Este trabajo ha querido mostrar las implicaciones de una causa judicial que, entendida como caso estructural, generó movimientos en los modos de implementación de las políticas públicas y tuvo importantes efectos territoriales en áreas de vulnerabilidad social y donde existe una alta conflictividad por el acceso al suelo urbano.

El caso “Riachuelo” abre interrogantes de enorme riqueza para el futuro de las políticas metropolitanas. En tanto el foco de la cuestión se concentra en la recomposición ambiental

y la garantía de la calidad de vida del conjunto de la población que vive en la cuenca (como hemos visto, un territorio con enormes asimetrías sociales y grandes heterogeneidades), la priorización de acciones en la implementación de políticas públicas genera impactos distributivos para diferentes actores sociales.

Este trabajo se ha concentrado en el terreno político de la implementación de la política pública, porque es ahí donde se pueden observar los efectos de las órdenes judiciales y los problemas vinculados con la gobernabilidad, es decir, el espacio donde se articulan múltiples prácticas y representaciones a través de las cuales diferentes actores políticos actuantes en distintas escalas se hacen presentes con efectos pertinentes y con diversos grados de legitimidad, colaboración o conflicto, en la constitución de un territorio y en la gestión de su dotación de recursos naturales (ALIMONDA, 2006: 76).

El rol del juez de primera instancia a cargo de la ejecución de la sentencia fue muy importante, pues con la orden del camino de sirga fijó reglas de juego. Sin embargo, avanzar en esa dirección, allí donde vive la población en situación de emergencia habitacional, implica tomar en cuenta como elemento antecedente el derecho a la vivienda, que no había sido el foco central de la sentencia de julio de 2008, pero que la orden de relocalización contribuyó a instalar en la agenda pública, especialmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde ya había una arena pública de discusión y denuncia sobre esos temas.

Sin duda, en este conflicto el juez fue el actor con mayor poder para instruir procedimientos, con un amplio margen de discrecionalidad para indicar las tareas que deben ser ejecutadas. Y esto se debe a que la práctica del derecho no refiere a una interpretación correcta del texto de la ley, sino a cómo se construyen los argumentos cuando este texto no es suficiente para abordar las diferentes aristas de un problema. En esos términos, el rol del juez se vuelve relevante porque es quien, como parte de su trabajo interpretativo, tiene que deducir las reglas de los textos legislativos (DWORKIN, 1987; AZUELA, 2006: 133).

Las tensiones en torno a las relocalizaciones muestran un punto de inflexión en términos del desplazamiento del conflicto del Riachuelo. Algo que comenzó siendo una orden en manos de la instancia suprema del Poder Judicial en pos de la recomposición ambiental de un territorio se fue desplazando hacia diferentes conflictos por el acceso al suelo urbano. Y aquí, las ONG en defensa de derechos, organismos estatales como la Asesoría tutelar y la

Defensoría General de La Ciudad, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y las organizaciones territoriales pudieron generar una alianza de actores que actualmente disputa el sentido de esas intervenciones en el largo plazo.

En la villa 21-24 es claro que los vecinos tienen una experiencia organizativa de autoconstrucción de viviendas y mejoramiento barrial que se pone en juego a la hora de disputar el sentido de las intervenciones estatales en el camino de sirga. Pero sobre todo, estos vecinos conocen el valor de la localización como un bien social que les permite acceder a infraestructuras, servicios urbanos, salud, educación. Más aún, la localización es una experiencia histórica colectiva de habitar y transformar un territorio. En ese sentido, el logro de la expropiación de terrenos próximos a la villa para la construcción de vivienda social es un resultado de este conflicto que debe ser ponderado y valorado.

Resta preguntarse por el sentido de estas intervenciones en el largo plazo, en la medida en que logren perdurar y alcanzar el propósito que se han impuesto. Si el camino de sirga contribuye a un mejoramiento de las condiciones ambientales y del paisaje ribereño, seguramente generará señales para el mercado inmobiliario, lo que permitirá que actores privados revaloricen activos y bienes. Esto puede aumentar el valor del suelo y producir una sustitución de población. Si los sectores populares son expulsados a territorios más desventajosos e incluso de baja calidad ambiental, queda abierta la pregunta sobre los criterios de justicia que regulan el acceso al suelo urbano de calidad. Yendo incluso un poco más lejos, habría que volver a formular la pregunta sobre los criterios de justicia en la definición de prioridades para la recomposición ambiental del Riachuelo.

## Bibliografía

**ACUMAR** (2013) *Informe de la Evaluación Integral de Salud en Áreas de Riesgo (EISAR) de la Villa 21-24, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)*. Dirección URL: [http://www.acumar.gov.ar/content/documents/Salud/Informes\\_ENUDPAT-EISAR/Eisar\\_21-24.pdf](http://www.acumar.gov.ar/content/documents/Salud/Informes_ENUDPAT-EISAR/Eisar_21-24.pdf).

**AZUELA, Antonio** (2006) *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales-Fontanamara, México.

**BAÑUELOS, Carla; MERA, Gabriela y RODRÍGUEZ, Carla** (2008). "Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad

de Buenos Aires”. En: Herzer, H. (org.) *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires, Editorial Espacio.

**CHELILLO, Mauro et ál.** (2014). “Estado de situación de la causa ‘Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios – Daños Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza-Riachuelo’”. En: *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 4, N.º 6.

**CLICHEVSKY, N.** (2002) *Pobreza y políticas urbano-ambientales en la Argentina*. CEPAL-ECLAC, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, doc. núm. 49, Santiago de Chile.

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN** (2008). “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”. Dirección URL: [http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/fallo\\_riachuelo080708.pdf](http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/fallo_riachuelo080708.pdf).

**DOUREJEANNI, A. y JOURAVLEV, A.** (2001). “Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua”. En: *CEPAL, LC/L.1660-P*, diciembre de 2001, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 35, Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/0/LCL1660PE/lcl1660PE.pdf>.

**DWORKIN, R.** (1987) *Taking Rights Seriously*. Avon, Duckworth.

**FAIRSTEIN, C y TEDESCHI, S.** (2009). “El saneamiento de la CMR y el respeto del derecho humano a la vivienda adecuada de sus residentes”. En *Newletter Área Riachuelo*, núm. 6, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Disponible en línea: [http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/nota\\_fairstein\\_tedeschi\\_riachuelo\\_nov09.pdf](http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/nota_fairstein_tedeschi_riachuelo_nov09.pdf).

**MERLINSKY, María Gabriela** (2013) *Política y justicia ambiental en la metrópolis de Buenos Aires. El conflicto del Riachuelo*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

**PAREA, Carolina y VITALE, Pablo** (2011). “Localización y demandas en la ciudad: configuraciones de problemáticas y reclamos en Villa 20 y Villa 31”. En Di Virgilio et ál. (comp.) *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Café de las ciudades, Buenos Aires.

**SILVESTRI, Graciela** (2003) *El color del río. Historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Universidad Nacional de Quilmes-Prometeo, Bernal.

**STAKE, R.** (2003). “Case Studies”. En Denzin N. y Y. Lincoln (eds.) *Strategies of Qualitative inquiry*. California, Thousand Oaks, CA: SAGE, pp. 134-164.

**SWYINGEDOUW, E.** (2004) *Social Power and the Urbanization of Water. Flows of Power*, Oxford University Press, Oxford.