

El riesgo ambiental como categoría para relocalizar a la población de los arroyos en el municipio de Almirante Brown

Environmental risk as a category to relocate the population of the streams in the municipality of Almirante Brown

Romina Olejarczyk

Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET. Instituto de Investigación Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. CONICET. Presidente J. E. Uriburu 950, 6to piso (C1114AAD) Ciudad autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, romiolejar@gmail.com, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-7911-4523>

Recibido: 16 de septiembre 2020 || Aprobado: 5 de abril 2021

Resumen

En este artículo reflexiono sobre el riesgo ambiental como categoría oficial que fundamenta y orienta los procesos de relocalización de población de la cuenca Matanza-Riachuelo. Esta categoría, con sus singulares definiciones, ha sido utilizada para crear diversos indicadores, los que han permitido recolectar datos territoriales e incluso producir mapas oficiales. Pero el riesgo ambiental también es la categoría que, por excelencia, fundamenta a la intervención estatal en esta política pública. A su vez, también opera como una categoría nativa presente en el discurso de los actores de esta política pública, tanto en la voz de los decisores como en la de los habitantes de los arroyos. Me propongo, entonces, dar cuenta de esa multiplicidad de sentidos producidos en torno a la noción de riesgo ambiental en las trincheras de esta política pública, desde una perspectiva etnográfica.

Palabras clave: Cuenca Matanza-Riachuelo; Relocalizaciones; Riesgo ambiental; Política pública; Versiones

Abstract

In this article I reflect on “environmental risk” as the official category that bases and guides the relocation processes of the population of the Matanza-Riachuelo basin. This category has been operationalized in a series of definitions and indicators –which have been reflected in official documents and maps– and which justify where the State should intervene, with what urgency and involving whom. Environmental risk also operates as a native category present in the discourse of the decision-makers and executors of this public policy, as well as in the voice of the inhabitants of the streams. So, I propose giving an account for the multiplicity of meanings produced around the notion of “environmental risk” in the trenches of this public policy, from an ethnographic perspective.

Key words: Matanza-Riachuelo basin; Relocations; Environmental risk; Public policy; Versions

Cita sugerida: Olejarczyk, R. (2021). El riesgo ambiental como categoría para relocalizar a la población de los arroyos en el municipio de Almirante Brown. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (30), 101. doi: <https://doi.org/10.37838/unicen/est.30-101>



Este trabajo está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

INTRODUCCIÓN

En este artículo presento las primeras reflexiones de una investigación que estoy llevando a cabo en el municipio de Almirante Brown¹, el cual compone la cuenca media del río Matanza-Riachuelo² y forma parte del grupo de municipios incluidos dentro del Plan de Saneamiento Ambiental (en adelante PISA)³ a cargo de la Autoridad de la cuenca Matanza-Riachuelo (en adelante ACUMAR). En esta causa ambiental, la categoría de riesgo ambiental es aquella que fundamenta y orienta los procesos de relocalización de población y ha sido operacionalizada en una serie de dimensiones e indicadores –que han quedado plasmados en documentos y mapas oficiales– y que justifican dónde debe intervenir el Estado, con qué urgencia e involucrando a quiénes. Pero a nivel de los gobiernos locales esta categoría adquiere distintos sentidos y no siempre orienta sus decisiones y los territorios afectados a relocalización. Es que el riesgo ambiental también opera como una categoría nativa⁴ presente en el discurso de los decisores y ejecutores de esta política pública, así como también en la voz de los habitantes de los arroyos.

Las primeras formulaciones sobre la dimensión social del riesgo se desarrollaron en la década de 1980 y, desde entonces, este concepto ha sido objeto de análisis desde distintas disciplinas de las Ciencias Sociales y humanas, como la geografía, la sociología y la antropología (Beck, 1998; Giddens, 1994; Luhmann, 1998; Douglas, 1996)⁵. Entre los principales aportes se encuentra el de Mary Douglas (1996), para quien el riesgo es una categoría producida culturalmente. Su formulación y percepción son siempre una construcción colectiva y plural a partir de la cual se establecen probabilidades y valores⁶.

1 La investigación que sustenta este artículo se desarrolló en el marco del proyecto UBACYT 20020170100052BA “Tensiones entre prácticas del habitar de los sectores populares y políticas urbanas o ambientales: análisis etnográfico en diversos espacios bajo conflicto” y de la European Union’s Horizon 2020 Research and Innovation Programme (Proyecto CONTESTED_TERRITORY, Marie Skłodowska-Curie Grant Agreement n° 873082).

2 La cuenca Matanza-Riachuelo tiene 64 km de extensión y abarca a cuatro comunas de la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios de la provincia: Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente, General Las Heras y Ezeiza. Estos municipios se distribuyen en tres áreas, de acuerdo a sus características geográficas, económicas, políticas y sociales. Estas áreas son: la cuenca baja, la cuenca media y la cuenca alta. La cuenca media, a la que pertenece Almirante Brown, se caracteriza por presentar un paisaje mixto que combina áreas urbanas y rurales, “comprende un área afectada por vertidos de efluentes de origen industrial y domiciliario, y la presencia de numerosos basurales a cielo abierto. Aquí es posible observar en la superficie material flotante de residuos sólidos, aceites y grasas, además de la presencia de fósforo, nitrógeno y metales pesados” (Pasqualini *et al.*, 2019, p. 150).

3 Este plan incluye –entre otras líneas de acción– obras de infraestructura, limpieza de basurales, control de las condiciones ambientales y de la actividad industrial.

4 En el trabajo de campo antropológico la categoría nativa refiere a todos aquellos modos de enunciar, interpretar y comprender el mundo que elaboran y expresan los nativos, es decir, aquellos actores que habitan cotidianamente los territorios en estudio. Estas categorías nativas se ponen constantemente en diálogo con las categorías conceptuales. En efecto, desde este enfoque, el proceso de análisis resulta indisociable de la recolección de datos. Se genera un ida y vuelta constante entre teoría y empiria que modifica progresivamente nuestros presupuestos y conceptualizaciones (Rockwell, 1987).

5 Sin dudas, Beck (1998), Giddens (1994) y Niklas Luhmann (1998) también son referentes en el análisis de riesgo desde los estudios sociales, con una postura más ligada a los desarrollos científicos y tecnológicos, a los procesos de creciente inseguridad subjetiva y al desarrollo de los sistemas expertos. Estas posturas no serán recuperadas en este trabajo por motivos de extensión.

6 En su análisis la autora discute con las perspectivas que limitan las producciones sobre el riesgo a un cálculo probabilístico y vinculado a las acciones humanas individuales desde la perspectiva de la teoría de la elección racional ya que centran su foco en el individuo y dejan de lado los aspectos culturales: “El debate actual sobre el riesgo no se hace a partir de un lenguaje individualista –de un individuo libre de toda condición cultural, sobre el que muchas ciencias sociales tratan de sustentar sus análisis acerca de nuestra capacidad de aceptación de riesgos– sino a

Esta cultura del riesgo establece qué es y qué no lo es para una sociedad en determinada coyuntura, así como sienta las bases para su aceptación, estableciéndose también procesos de inculpación y exoneración de culpas ante la ocurrencia de eventos catastróficos. Ahora bien, desde la perspectiva de Mary Douglas, cabe también preguntarse cómo se da esta definición del riesgo en una sociedad, en el sentido de quiénes son las voces autorizadas en este tema. En efecto, en tanto producción cultural, el riesgo interpela el lugar de los saberes expertos y los profanos⁷. Finalmente, y lo más importante, es que detrás de esta definición y de su aceptabilidad siempre está involucrada una noción de justicia social. Ciertamente, como señala la autora, “los riesgos bien advertidos están conectados a principios morales legitimadores”. (Douglas, 1996, p. 98). El debate sobre los riesgos es, entonces y principalmente, un debate moral y político.

En la década de 1990 se desarrollaron otro tipo de trabajos en torno a los riesgos. Estos estudios parten de concebirlos como una construcción social (en línea con los enunciados que mencionamos anteriormente) pero con el fin de elaborar un nuevo abordaje en torno a la ocurrencia de desastres (Wilches-Chaux, 1993; Hewitt, 1997; Lavell, 1998; Cardona, 2001; Oliver-Smith, 2002)⁸. En el marco de estos desarrollos, los eventos se asocian a causas naturales, pero también a la conducta humana y afectan diferencialmente a los sujetos. Este último aspecto es esencial, ya que se reconoce la desigualdad social y el foco no debe estar puesto, entonces, en la ocurrencia de un evento catastrófico, sino en las condiciones de vida de las poblaciones afectadas de manera previa a ese suceso y sus posibilidades de respuesta. Para dar cuenta de las variables socioeconómicas de las poblaciones, emergió el concepto de vulnerabilidad. Se reconoce que tanto los riesgos como los desastres son procesos multidimensionales y multifactoriales que se van gestando con el tiempo⁹. Además, como señalan Natenzon y Ríos (2015) existen diversos factores que aumentan la vulnerabilidad de una población y que se vinculan no solo a los ciclos naturales de una región, sino también a las intervenciones humanas que modifican el espacio como, por ejemplo, aquellas propias de un proceso de urbanización, ya sea este formal o informal. En consecuencia, junto con el análisis de las condiciones de vulnerabilidad se deben analizar las amenazas. La relación entre vulnerabilidad y amenazas será la base para la formulación de índices y otro tipo de metodologías destinadas a la identificación de riesgos y desastres.

En este artículo, partiré de comprender al riesgo como una construcción cultural y colectiva, pero haré énfasis en su condición de categoría nativa que orienta una política pública y permite el acceso diferencial a ciertos bienes o recursos que produce y pone a disposición el Estado. Como veremos en este trabajo, el riesgo ambiental es una categoría más de aquellas que delimitan a los afectados a relocalización de la cuenca

partir de un lenguaje político que tiene que ver con las construcciones culturales sobre el futuro elaboradas por los diferentes grupos de nuestra sociedad. La cognición de peligros y la elección de los individuos ante determinados riesgos tiene más que ver con ideas sociales de moral y de justicia, que con ideas probabilísticas de costes y beneficios en la aceptación de los riesgos” (Bestard, 1996, pp. 13-14).

7 “En las cuestiones referentes a su aceptabilidad nadie es un experto, o todo el mundo es un experto, porque los expertos presumen lo que se suponen que hacen posible y producen: el sesgo cultural a través del que percibimos los peligros”. (Bestard, 1996, pp. 14-15).

8 En esta década también se crea en América Latina la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres (conocida como La Red) y que nuclea una serie de estudios sobre la temática.

9 No están vinculados solo a desastres naturales, como puede ser la erupción de un volcán o un huracán, sino también a catástrofes tecnológicas, económicas, etc.

Matanza-Riachuelo y, entonces, aspectos como estar cerca o lejos del arroyo, devienen en cartas de acceso al derecho a relocalización. En efecto, en políticas públicas como la aquí mencionada, el riesgo ambiental es una de las categorías –quizás la principal– que fundamenta la intervención del Estado, y que le permite tomar decisiones clave como: dónde direccionar sus recursos, a qué acciones destinarlos y quién es su población prioritaria. Es decir que el riesgo ambiental es una categoría que ordena y fundamenta la intervención estatal en cada territorio, aunque no es la única.

En relación con esta cuestión, dos aspectos son importantes: por un lado, que el riesgo ambiental es parte de la versión oficial de esta política y que orienta todas las otras versiones que se producen en torno a ella; por otro lado, que el riesgo ambiental es una categoría que opera como un sistema de clasificación y jerarquización de la población afectada/beneficiaria.

En cuanto al primer aspecto, en torno a toda política pública se teje, en los espacios cotidianos de su implementación, un complejo entramado de relaciones que se sostienen y mutan a lo largo del tiempo¹⁰. Este es un marco de interrelaciones potencialmente contradictorias, en las cuales se producen distanciamientos y acercamientos, discursos y acciones que se manifiestan públicamente y otros que quedan en el plano de lo no dicho o lo oculto (Scott, 2004). En esas interacciones circulan versiones de la política pública (Heler, 2010) en las que pueden rastrearse diferentes principios de visión y división del mundo (Bourdieu, 1993) y, entre las diversas versiones, puede identificarse una oficial, aquella que se corresponde con los enunciados y prácticas de las agencias estatales que planifican, ejecutan y evalúan, y que cristaliza la posición dominante en ese campo de relaciones. Esta versión oficial opera como referencia de todas las otras versiones que los actores involucrados en esta política pública producen en función del lugar que ocupan en este entramado de relaciones (funcionarios/as, trabajadores/as de trinchera¹¹, vecinos/as) y de su conocimiento práctico y el capital acumulado. Cada actor producirá y actuará en concordancia con su propia versión de la política pública e incluso, en algunos casos, desplegarán estrategias para construir versiones que los posicionen ventajosamente (Carman, 2011) y que se verán modificadas durante el proceso de implementación. En síntesis, la versión oficial de la política pública establece el punto a partir del cual se construirán versiones cercanas –que fortalezcan su conservación– o lejanas –que intenten transformarla–, pero siempre dentro de un umbral de tensión posible (Candil *et al.*, 2011).

En cuanto a la segunda cuestión, en trabajos anteriores he recuperado y analizado las categorías que justifican y fundamentan por qué un caso de solicitud de vivienda se sitúa por encima de otro en el “ranking de los más necesitados” (Carman, 2017, p. 99) y, en consecuencia, recibe una solución habitacional en primer lugar (Olejarczyk, 2021). En la política pública de construcción de viviendas las categorías que producen los decisores y ejecutores otorgan una etiqueta a quien solicita y, en los casos en que se construyen índices de ponderación de las problemáticas habitacionales, esas etiquetas van acompañadas de un puntaje que ordena la lista de solicitantes del más al menos necesitado. En este proceso de ponderación, las categorías actúan como un sistema de clasificación

10 Comprenderé a estos espacios como puntos de acceso a los sistemas expertos (Giddens, 1994), como ventanillas del poder (Signorelli, 1996) o trincheras de la intervención (Olejarczyk y Demoy, 2017).

11 La denominación “de trinchera” alude a que estos trabajadores habitan un lugar dentro del proceso de implementación que les permite revisar su accionar, así como el accionar de otros actores implicados; problematizar y resignificar los objetivos de la política pública en cuestión; proponer y llevar a cabo estrategias de intervención que no estaban estipuladas *per se*; en resumen, logran “hacerle trampa” a la política (Olejarczyk y Demoy, 2017).

que se ensambla con aquellas otras que utilizamos para describir y aprehender la realidad, y que operan como procesos discursivos los que, no solo imbrican prácticas, instituciones y epistemologías, sino que producen a los sujetos de la política pública como sus “blancos privilegiados de acción” (Scott, 1998, p. 35 en Fonseca y Cardarello, 2005, p. 10). Ahora bien, como advierten Fonseca y Cardarello (2005), estos sistemas de clasificación son un arma de doble filo: se corre el riesgo de que, toda vez que establecemos una categoría que reconoce a alguien un derecho, estemos dejando por fuera a todos aquellos que no podrían ser incorporados en ella. Es decir, que en el proceso mismo de incluir se generan nuevas formas de exclusión¹². Entonces, este lenguaje estatal no se circunscribe solo a definir aquello que ha de ser considerado (o no) como un problema, sino también –y principalmente– al sujeto asistido, portador de ciertos derechos y merecedor, en consecuencia, de la asistencia estatal (Verón, 2011).

Por todo lo dicho hasta aquí, en las líneas que siguen recuperaré la definición del riesgo ambiental desde su versión oficial, priorizando las producciones de ACUMAR al respecto (documentos oficiales y mapas); también identificaré de qué modo el municipio utiliza esta noción para adjudicar soluciones habitacionales (más allá de las estrictamente afectadas a la cuenca o a los márgenes de los arroyos), haciendo foco en uno de los riesgos delimitados: el riesgo de inundación. Finalmente abordaré algunas situaciones paradójicas que se suscitan en ese territorio en relación con la exposición al riesgo ambiental.

La información que aquí menciono surge de los primeros resultados de un trabajo de campo que comencé a fines del año 2018 y que continué durante el 2019 y el 2020 en el municipio de Almirante Brown¹³. Estas reflexiones son una primera aproximación al tema desde la letra escrita de la política pública y las primeras entrevistas en campo realizadas puntualmente a trabajadores/as de ACUMAR, del municipio de Almirante Brown y de la Defensoría General de la Nación.

Mi investigación se apoya en un enfoque cualitativo (Sautu *et al.*, 2005), específicamente, en una perspectiva etnográfica (Rockwell, 1987; Guber, 2011) y abordo mi estudio desde aquello que sucede en los espacios de encuentro entre los actores clave de esta política pública, y en los que se gestan versiones particulares de dicha política.

BREVE RESEÑA DE LA CAUSA DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO

La causa de la cuenca Matanza-Riachuelo inició en el año 2004 cuando un grupo de vecinos/as de Villa Inflamable (Avellaneda) realizó una denuncia por daño ambiental colectivo, la que fue caratulada como “Beatriz Mendoza y otros”. En 2006 –en conso-

¹² Como bien señalan las autoras: “cuando determinadas categorías avanzan, otras son designadas para quedar atrás” (Fonseca y Cardarello, 2005, p. 36).

¹³ Durante el año 2019 participé en mesas de trabajo para el proyecto de Barrio Lindo. En simultáneo realicé entrevistas semiestructuradas a funcionarios/as y trabajadores/as de ACUMAR, funcionarios/as y trabajadores/as de la Dirección de Hábitat del Municipio y profesionales de la Defensoría General de la Nación. También mantuve charlas informales con vecinos/as de clase media aledaños al nuevo barrio, profesionales de otras oficinas municipales vinculados a salud y desarrollo social del municipio. Acompañé y observé activamente relevamientos de salud y desratización organizados por el municipio en los barrios afectados. También analicé la información oficial, videos institucionales y normativa correspondiente a la relocalización de familias en el marco de la Causa Matanza-Riachuelo. Finalmente recopilé publicaciones sobre el tema en los medios de comunicación local, provincial y nacional, estatal o privado. En la actualidad, dado que la coyuntura de aislamiento social obligatorio limita mis posibilidades de realizar trabajo de campo *in situ*, he retomado mis entrevistas y notas de campo para abordar un primer análisis que, además, me provee de pistas conceptuales y metodológicas para la continuidad post pandemia.

nancia con esta causa– se creó la Autoridad de la cuenca Matanza Riachuelo por Ley n° 26.168/2006, un ente gubernamental compuesto por el Estado nacional, los Estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el año 2008, la Corte Suprema de Justicia tomó intervención en la Causa (declarando su competencia desde el año 2006) y dictó el fallo condenatorio CSJN 08-07-2008, conocido como “Fallo Mendoza”; en el que la Justicia reconoció el perjuicio ambiental de las familias denunciantes y responsabilizó al Estado Nacional, a la Ciudad de Buenos Aires y a la provincia de Buenos Aires (CSJN, 2008). También dispuso que estos gobiernos debían llevar a cabo acciones en sus territorios (figura 1). A la vez que, en ese mismo acto, estableció que ACUMAR sería el ente a cargo de implementar el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), cuya primera presentación se realizó en el año 2009 (ACUMAR, 2010b). En sus comienzos (del año 2007 al 2012), el seguimiento de la causa Mendoza quedó en manos de un juez de ejecución¹⁴, el Dr. Armella del Juzgado Federal de Quilmes, quien tuvo un rol clave en las acciones respecto de la relocalización de población. En efecto, una resolución de dicho juez dictaminó la remoción de cualquier construcción que estuviera en los 35 metros que bordean el Riachuelo (utilizando una figura del Código Civil denominada Camino de Sirga¹⁵), entre dichos obstáculos se consideraba a los propios habitantes (Poder Judicial de la Nación, 2011).

Otro hito importante en la causa fue que, en el año 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” entre el Estado nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y todos los municipios del conurbano (ACUMAR, 2010a). En este documento cada gobierno local expuso la cantidad de familias a relocalizar¹⁶. Allí se inauguró un número significativo en esta política de relocalización: las 17.771 familias afectadas. En el año 2016, el PISA fue actualizado y en este nuevo documento se le dio más entidad a la urbanización de villas y asentamientos. También se dejó asentada la recomendación para la redacción de un protocolo que sería aprobado a fines del año siguiente (ACUMAR, 2017).

La problemática ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo ha sido objeto de varios desarrollos académicos (Merlinsky, 2013; Carman, 2017; Fernández Bouzo, 2014; Scharager, 2017), aunque pocos estudios focalizan su análisis en las políticas de relocalización en territorios de la cuenca media.

14 Como señala Maldonado (2018), el fallo Mendoza del año 2008 no implicó el cierre de la causa. Por el contrario, la misma sigue abierta y requiere del control de los estados involucrados. Además de las funciones de control y seguimiento, el juez a cargo tiene el poder de sancionar y multar.

15 “El Camino de Sirga es una antigua categoría del Código Civil que el juez retoma para establecer la obligación de liberar 35 metros desde el talud del río, con el objeto de avanzar en la limpieza de las orillas y el curso de agua. Las sirgas se refieren a las sogas que se usaban para arrastrar a los barcos río arriba. El Camino de Sirga era el espacio de los márgenes que se necesitaba para que las carretas tiradas por bueyes pudieran empujar esas sogas” (Carman, 2017, p. 55).

16 En este trabajo hago referencia a la expresión “cantidad de familias” en tanto es la cita textual del Convenio Marco de 2010. Por motivos de extensión no me detendré aquí a problematizar esta categoría, pero sí simplemente mencionar que en la implementación de políticas de vivienda y de relocalización de población suele usarse la expresión “familias” para aludir a la heterogeneidad de grupos convivientes que quedan registrados en los censos y relevamientos. Sin embargo, cabe también señalar que “familia” es una categoría conflictiva y que ha sido ampliamente debatida en las ciencias sociales y humanitarias (Durham, 1999; Grassi, 1998; Carman, 2011).

CUENCA MATANZA RIACHUELO: LÍMITE POLÍTICO

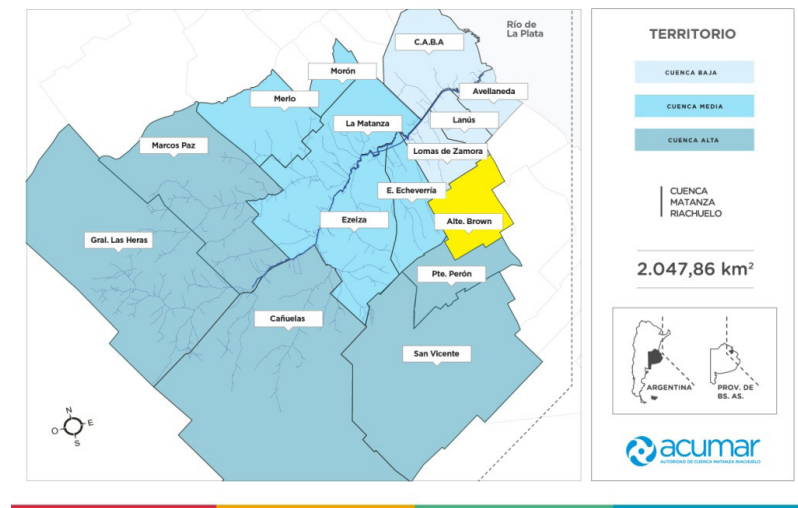


Figura 1. Mapa político de la cuenca con el destacado del Municipio de Almirante Brown
Fuente: elaboración personal con base en mapas de la cuenca (ACUMAR, s/f)

EL RIESGO AMBIENTAL EN SU VERSIÓN OFICIAL

Desde los comienzos de la causa y en los distintos documentos firmados por las partes involucradas (como el mencionado Convenio Marco), la categoría de riesgo ambiental se encuentra presente. Ahora bien, es importante considerar que esta causa –con las consecuentes responsabilidades y recursos para cada territorio– se ensambló con otros problemas ya delimitados, y con políticas públicas y recursos ya presentes (aunque estos fueran deficitarios o escasos). Como señalaba una trabajadora de ACUMAR, esta categoría de riesgo ambiental no fue equitativamente apropiada por todos los gobiernos locales, por el contrario, la mayoría de los municipios apoyaba sus decisiones al respecto de las relocalizaciones en otros argumentos que se correspondían con los modos más tradicionales para definir a las problemáticas habitacionales desde el Estado (déficit cuantitativo, hacinamiento, calidad constructiva, entre otras). O bien, como en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del municipio de Avellaneda, en relación con la delimitación del Camino de Sirga que, como señalé anteriormente, fue una categoría impuesta por el juez a cargo de la causa. En consecuencia, y con el objetivo de unificar criterios para la intervención territorial, los instrumentos más recientemente elaborados por ACUMAR (como el Protocolo de Relocalizaciones) hacen énfasis en definir y operativizar esta categoría.

Por un lado, ACUMAR define al riesgo ambiental como el “resultado de la combinación de amenazas ambientales, exposición de personas y bienes a esas amenazas, vulnerabilidad e incertidumbre relacionada con las decisiones, procedimientos y prácticas políticas en el territorio” (ACUMAR, 2017, p. 17). Por otro lado, y con el fin de operativizar esta categoría y hacerla medible, ACUMAR produjo una herramienta que es el Mapa de Riesgo Ambiental de Urbanizaciones Emergentes de la CMR (ACUMAR, s/f) cuyo objetivo principal fue el de identificar las distintas villas y asentamientos de la cuenca y ponderar su exposición al riesgo ambiental.

Este Mapa –que dialoga directamente con el Protocolo de Relocalizaciones– avanza hacia una definición de riesgo ambiental que coincide con alguno de los aportes teóricos que incluí al comienzo de este artículo. Se parte de considerar al riesgo como una cons-

trucción social distanciándose, así, de las formulaciones tradicionales que lo definen como la relación entre una catástrofe y el daño ocasionado. Por el contrario, el riesgo ambiental es el producto de la combinación de ciertas amenazas y de las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones involucradas. En cuanto a las amenazas para la cuenca Matanza-Riachuelo, ACUMAR (2018) identifica las siguientes: 1. la inundación; 2. los basurales; 3. los pasivos ambientales críticos; 4. los establecimientos industriales de control prioritario; 5. la calidad del agua subterránea para consumo humano; y 6. la ausencia de red secundaria cloacal.

Por su parte, la vulnerabilidad remite a múltiples características (económicas, sociales, culturales, entre otras) de la población que habita una zona antes de que ocurra alguna catástrofe. Esta identificación es muy importante ante una eventualidad, porque de estas características previas dependerá la capacidad de anticipación, resistencia y respuesta de las poblaciones afectadas frente a, por ejemplo, una inundación. A estas dimensiones de amenazas y vulnerabilidad también se suman la exposición y la incertidumbre. La primera es la expresión espacial de la combinación de amenazas y vulnerabilidad; mientras que la segunda alude al desconocimiento de las tres dimensiones del riesgo mencionadas anteriormente¹⁷.

Ahora bien, en su expresión como mapa, el riesgo se manifiesta en base a un esquema de colores similares a los de un semáforo. Una vez volcados los resultados, este se constituye como un degradé que destaca a los territorios sin riesgo ambiental en verde y en rojo a los más expuestos. En este punto es clave señalar que las variables que construyen el componente de vulnerabilidad y las amenazas pueden variar según la escala territorial. Mientras que a nivel regional el mapa puede arrojar ciertos resultados, adaptar su metodología a nivel de cada gobierno local puede arrojar otros. Además de los aportes que surgen cuando una herramienta de mapeo de este estilo se pone en diálogo con los actores territoriales.

Esta metodología de Mapa de Riesgo se aplicó en el año 2018 utilizando dos unidades de análisis: por un lado, el radio censal (la totalidad de la población de la cuenca) y, por el otro, las villas, asentamientos y conjuntos habitacionales (denominados urbanizaciones emergentes o UREM según una denominación acuñada por la empresa AYSA, 2017)¹⁸. En septiembre de ese mismo año se elaboró el documento de consulta “Identificación de áreas prioritarias para intervenciones en la cuenca Matanza Riachuelo. Análisis de riesgo ambiental” (ACUMAR, 2018), con el fin de exponer los resultados de este mapeo en una Audiencia Pública que se llevó a cabo el 23 de noviembre de dicho año.

A continuación, presento la identificación de riesgo ambiental en UREM para toda la cuenca Matanza-Riachuelo (figura 2) y para el Municipio de Almirante Brown (figura 3).

17 En el documento elaborado para la Audiencia Pública se aclara que la dimensión “incertidumbre” ha quedado para ser analizada una vez obtenidos los resultados (ACUMAR, 2018).

18 En el documento de la Audiencia Pública se destaca que ha sido estratégico tomar también a esta unidad de análisis ya que “A través del análisis de riesgo a escala UREM se visibilizan las problemáticas y las amenazas ambientales que afectan a esta población, esto permite delinear e implementar estrategias urbanas, ambientales y habitacionales que mejoren las condiciones detectadas en este diagnóstico” (ACUMAR, 2018, p. 12).

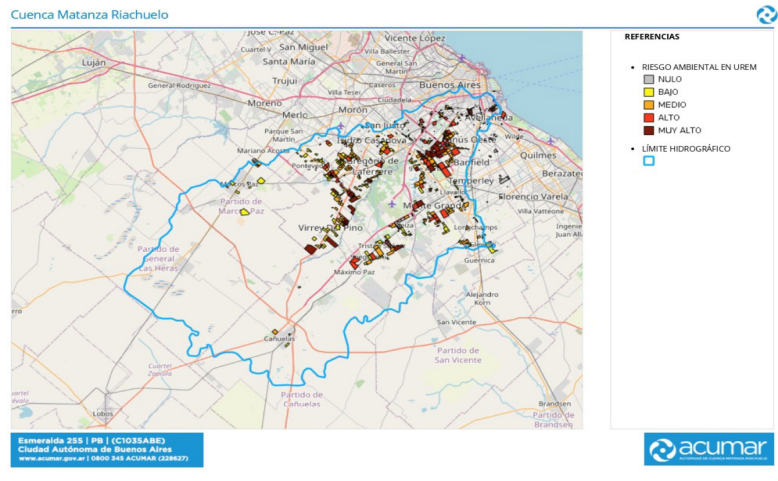


Figura 2. Riesgo ambiental en UREM en la cuenca
Fuente: elaboración personal con base en el webgis público (ACUMAR, s/f)

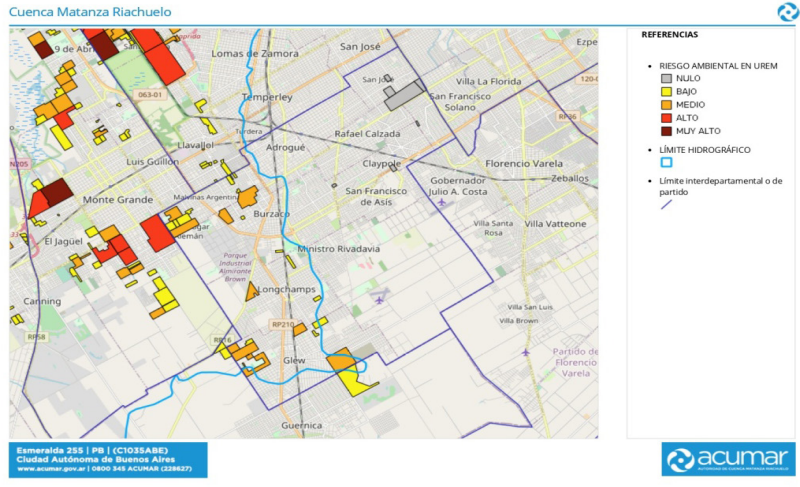


Figura 3. Riesgo ambiental en UREM en el municipio de Almirante Brown
Fuente: elaboración personal con base en el webgis público (ACUMAR, s/f)

Dentro del mapa de riesgo ambiental me interesa destacar puntualmente cómo se define a la inundación en tanto amenaza, ya que esta es (como veremos más adelante) la más enunciada en el Municipio de Almirante Brown. En el documento presentado en la Audiencia Pública se establece que la amenaza de inundación refiere a: las “áreas inundables para una lluvia de 72 hs y una recurrencia de dos años y cien años e índice de sumersión” (ACUMAR, 2018, p. 25). Esta amenaza se compone de tres factores: la probabilidad de ocurrencia, la extensión y peligrosidad. Para desagregar y ponderar estos factores, ACUMAR toma como punto de partida estudios previos en la temática desarrollados por la Universidad Nacional de La Plata. En relación con la ocurrencia, se consideran los eventos típicos de inundación (aquellos que transcurren cada dos años) y también los eventos más atípicos de inundación (aquellos que transcurren cada cien años), pero que revisten mucha gravedad. En cuanto a la peligrosidad y extensión, se toman en consideración la altura y velocidad que adquiere el agua durante un evento de inundación, lo que se conoce como índice de sumersión. Según relataba una trabajadora de ACUMAR entrevistada (que ocupó un cargo allí como funcionaria durante el

período de producción del Mapa) haberse apoyado en variables y dimensiones definidas por investigaciones especializadas previas hizo que la ponderación de las inundaciones sea más exhaustiva que las que suelen aplicarse en índices similares.

Finalmente, cabe señalar que esta metodología se articula con otras herramientas de ACUMAR para establecer territorios prioritarios y desarrollar estudios epidemiológicos. Me refiero al Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental (MaRSA), cuyos resultados establecen el calendario de las Evaluaciones Integrales de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo (EISAAR). Estas herramientas permiten, a su vez, la elaboración del Mapa Epidemiológico que se enfoca puntualmente en analizar las enfermedades presentes en la cuenca, basándose en criterios de la OMS¹⁹.

El proceso de producción de este Mapa implicó para los funcionarios/as y trabajadores/as de ACUMAR abordar una revisión bibliográfica y la articulación con otros actores clave, como académicos o funcionarios/as y trabajadores/as de otras dependencias estatales. Acerca de esta experiencia de armado del Mapa y de sus efectos en el territorio, la mencionada trabajadora, que participó activamente de todo este proceso, señalaba lo siguiente:

Esto es muy importante [se refiere a contar con el Mapa] porque por eso el riesgo ambiental es un criterio que habilita entradas y salidas permanentes de los listados de relocalización. Por un lado, tenemos la herramienta para medir qué varía en función de la escala de lo que miramos. Por el otro, tenemos los propios cambios que se suscitan en el territorio, porque no hay pasividad, la gente no se queda esperando a que le lleguen las mejoras prometidas. Y todo este es un proceso marcado por la incertidumbre, porque el mapa puede arrojar un resultado que luego se ve atravesado por factores políticos, técnicos, etc. (entrevista a trabajadora de ACUMAR, mayo, 2020)

También contó un caso paradigmático en este sentido: los habitantes del Barrio Sarmiento del municipio de Esteban Echeverría utilizaron precisamente al Mapa de Riesgo para poner en tela de juicio su propia relocalización, ya que el barrio se presentaba pintado de color amarillo en el mapa y, entonces, su nivel de riesgo ambiental era moderado.

En síntesis, este mapa es una herramienta para orientar las políticas estatales en los distintos niveles de gobierno y también es utilizado con distintos fines por los actores territoriales.

LAS RELOCALIZACIONES DE LA CUENCA EN EL MUNICIPIO DE ALMIRANTE BROWN

El municipio de Almirante Brown firmó el Convenio Marco del año 2010 y presentó la cantidad de 785 familias a relocalizar, para lo que llevaría a cabo dos grandes obras conocidas como Barrio Lindo (en la localidad de Malvinas Argentinas) y Santa Ana (en San José)²⁰.

En el año 2019, al momento de realización del trabajo de campo, el municipio se encontraba a poco tiempo de finalizar la obra de Barrio Lindo. Allí se relocalizarán cinco asentamientos que padecen inundaciones frecuentes y se sitúan sobre márgenes de arroyos (figura 4). Por un lado, El Encuentro, Arroyo del Rey, San Pablo y La Cumbre (en las localidades de Burzaco y Malvinas Argentinas) que se encuentran sobre el Arroyo del Rey. Por otro lado, El Trébol (en la localidad de Claypole) sobre el Arroyo San Francisco.

19 Todas estas herramientas se encuentran disponibles en <http://acumar.gov.ar>.

20 La obra de Santa Ana quedó sin finalizar por problemas legales al respecto de la condición dominial del terreno y, al día de hoy, solo se encuentra en curso la primera.

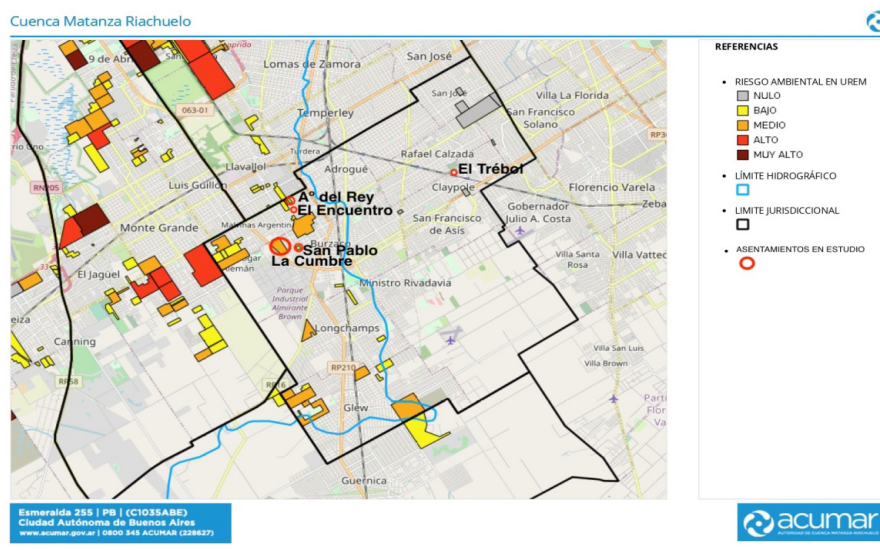


Figura 4. Localización de los asentamientos
Fuente: elaboración personal con base en el Mapa de barrios populares (Renabap, 2021)

Una característica para destacar es que el municipio de Almirante Brown ha utilizado desde los comienzos a la categoría de riesgo ambiental como aquella que fundamenta las intervenciones de ACUMAR en su territorio. Puntualmente, las relocalizaciones de población responden, en palabras del propio municipio, al objetivo de “despejar totalmente la ribera del Arroyo del Rey, y una parte importante del San Francisco, reduciendo el riesgo de inundación de muchas familias” y se sitúan en el marco de otras tantas acciones en el partido tendientes a mejorar las condiciones de vivienda e infraestructura en los barrios en “riesgo ambiental” (Municipio de Almirante Brown, 2019, p. 57).

En este sentido, el municipio expone una versión local de esta política pública muy cercana a la de los organismos que centralizan la misma y esto lo posiciona –en palabras de una trabajadora de ACUMAR entrevistada– como una excepción²¹. Otra característica del municipio de Almirante Brown –que se encuentra a 23 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– es que la retórica de esta política de relocalización no gira en torno al objetivo de liberar obstáculos del Camino de Sirga (en el sentido que señalé al comienzo) sino que involucra otro: el de reubicar a los y las habitantes que se encuentran expuestos a las recurrentes inundaciones, comprendiendo que el riesgo de inundación es uno de los tantos riesgos ambientales de la cuenca (ACUMAR, 2018). En efecto, el riesgo de inundación considerado como uno de los riesgos ambientales, es el argumento principal que fundamenta por qué algunos asentamientos de Almirante Brown serán los primeros en ser relocalizados, otros los segundos, mientras que algunos no serán relocalizados en absoluto. De acuerdo con el Protocolo de Relocalizaciones, para tomar la decisión de relocalizar a una población, el municipio debe poder sustentar su información con “peritajes, evaluaciones ambientales y pesquisas de salud” (ACUMAR, 2017, p. 21).

A partir de esta definición local de riesgo ambiental, los/as trabajadores/as estatales hacen uso de esta categoría para referirse a distintas situaciones, pero siempre en alusión a una condición de jerarquizar y priorizar casos. Por ejemplo, al respecto de un barrio que iba a ser relocalizado a la obra de Santa Ana, un trabajador expresaba lo

21 Como señalé más arriba, los otros municipios exponen otros fundamentos, como liberar el Camino de Sirga.

siguiente: “ese barrio no está en el arroyo, pero está contabilizado para las cuestiones del convenio. Igual están en riesgo ambiental, pero...” (entrevista a un trabajador municipal, 2019). De este relato se desprende lo siguiente: si bien el criterio para relocalizar tiene que ver con lo que el municipio define como riesgo ambiental, hay dos aspectos más a ser considerados: 1. la cercanía o no a un arroyo (o en todo caso, como veremos más adelante, a qué distancia); y 2. estar contemplado en el convenio²². Entonces se puede estar en situación de riesgo ambiental sin vivir cerca del arroyo pero, además (como veremos más adelante) se puede no estar en situación de riesgo ambiental pero ya haber sido contemplado para las 785 viviendas conveniadas²³. Además, esta delimitación del riesgo ambiental no afecta solo a los asentamientos o a un radio de viviendas nucleadas, sino que involucra también a casos individuales. Ahora bien, ¿Cómo se articulan todos estos elementos a la hora de decidir quiénes serán relocalizados? ¿Es esta una decisión que afecta de manera homogénea a todos los y las habitantes de un asentamiento? ¿Cómo se combina con los casos individuales (si es que lo hace)?

En sus principios y lineamientos rectores, el Protocolo de Relocalizaciones establece que: “El riesgo ambiental constituye el criterio principal para la priorización de las intervenciones habitacionales y urbanas en la cuenca Matanza-Riachuelo” (ACUMAR, 2017, p. 17). Lo cierto es que al momento de la firma del Convenio en el año 2010 los municipios hicieron una estimación numérica, pero a quiénes contemplar dentro de esa cantidad de viviendas requeridas es una definición que ha ido mutando con los años en función de las cuestiones territoriales que se fueron presentando. Como señalaba una trabajadora de la Defensoría entrevistada:

En realidad, Almirante Brown en el convenio marco no definió barrios. Hay muchos municipios que directamente ponían: asentamientos varios (...) No es que el juzgado les pide bueno, justifiquen por qué están eligiendo estos barrios. El juzgado nunca quiere eso. Nunca te hace esa pregunta. Es una decisión del municipio y no se... (entrevista con trabajadora de la Defensoría General de la Nación, 2019)

Lo que sucede también es que, entre asentamientos e incluso dentro de un mismo asentamiento, se presentan situaciones muy heterogéneas porque los intereses de sus habitantes y el deseo o no de relocalizarse se condicen con una serie de aspectos vinculados a su habitar cotidiano (si padecen inundaciones frecuentes o no, si tienen redes vinculares que no quieren perder por mudarse, si se encuentran en una zona conveniente para realizar sus actividades de subsistencia, entre otros). El municipio puede definir un asentamiento como afectado a relocalización por el riesgo ambiental (puntualmente, por riesgo de inundación), pero en el territorio pueden presentarse desacuerdos y resistencias frente a esta decisión. Como relataba una trabajadora de ACUMAR:

En todos los barrios se da alguno que te dice “yo no me quiero mudar”. El municipio lo trata como un caso aislado, trata de decirle, “bueno, vemos, si te da la distancia con el arroyo” (...) Ellos lo único que pueden optar es si la distancia de su vivienda al arroyo da más de quince metros, bueno, pueden optar quedarse. (entrevista con trabajadora de ACUMAR, 2018)

En efecto, como señalaba una trabajadora de la Defensoría, la definición de la afectación o no a relocalización es una decisión más bien “política”:

22 Cabe aclarar que en el Convenio Marco solo se hizo mención a la cantidad de viviendas que requería el Municipio, no así a los barrios afectados. Esta ha sido, como veremos más adelante, una decisión del municipio que puede ir mutando conforme se suscitan novedades en el territorio.

23 En esta división, la obra de barrio Lindo estaría priorizando a “los barrios que son de arroyo propiamente” (entrevista a un trabajador municipal, 2019).

El municipio va identificando los barrios afectados en función del riesgo ambiental y de la cuestión de la inundabilidad. Lo que quiero decir es que no todos los barrios que están en arroyo... No todos están afectados a la causa, como que es una decisión del Municipio. Y ahí sí hay una diferencia con el Riachuelo que, bueno, todos los que están en la Sirga es más claro delimitar. En el municipio es más decisión municipal cuáles son los barrios que van a estar afectados. Pero una vez que el barrio sí está afectado y está en el borde del arroyo, ahí sí cuenta el tema de las mediciones, no es que no es una variable. (entrevista con trabajadora de la Defensoría General de la Nación, 2019)

Estos dos últimos relatos traen a cuenta el otro aspecto importante a considerar: la distancia del arroyo. En este último extracto de entrevista se habla de 15 metros y de las diferencias entre arroyos y Riachuelo, cabe preguntarse entonces: ¿cómo se define esa distancia del arroyo para el caso de los municipios de la cuenca que están alejados del Riachuelo? ¿De dónde surgen estos 10 o 15 metros? ¿Cómo y quién hace las mediciones? Esta trabajadora de la Defensoría señalaba lo siguiente:

El Camino de Sirga, en la sentencia de la Corte es el camino que se da al lado del Riachuelo. El Camino de Sirga son los famosos 35 metros. La realidad es que en el Conurbano... Ni siquiera en Lanús están las relocalizaciones en el marco de esos 35 metros. O sea, los barrios no están apostados justamente al lado del Riachuelo, sino que se dan como en la cuenca. En algunos casos, ponele en el caso de Almirante Brown, sobre arroyos. Si vos te ponés a leer no hay nada específico dentro de la... [causa] O sea, de hecho, la sirga de los arroyos es distinta (...) existe algo que es un paso que tiene que quedar al lado del arroyo que, bueno, se supone que es entre 10 y 15 metros. Esa es una definición que hasta la podés pelear y achicar de acuerdo a que si la cuestión ambiental, si no hay inundaciones nomás te lo dan. O sea, cuando se hace el curso del arroyo se puede ver ese tema. Entonces, algunas familias te dicen: No, yo no me relocalizo porque la línea me pasa por el costado. [Entonces] al principio lo tiene en cuenta el tema de la medición [el municipio], pero no es tan rígido por ahí como es la Sirga en los 35 metros del Riachuelo. Como que han establecido una servidumbre, pero no tiene que ver con esto de la bajada, de la soga, del barco. Nada que ver. (entrevista con trabajadora de la Defensoría General de la Nación, 2019)

Una trabajadora de ACUMAR aportó un elemento más para comprender cómo opera la distancia del arroyo en los municipios de la cuenca alejados del Riachuelo. Es importante considerar que el Camino de Sirga es una figura que el juez Armella ha recuperado del Código Civil para establecer el metraje en las denominadas vías navegables, esto es, de los cursos de agua que permiten que transiten embarcaciones. En los municipios que pertenecen a la cuenca, pero que sus cursos de agua no son vías navegables (los arroyos), este metraje alude más bien a lo que se conoce como la línea de ribera, es decir, al espacio que necesitan los arroyos para desbordar naturalmente.

Existe un organismo estatal, a nivel provincial, cuya función es la de establecer esta línea: la Autoridad del Agua (ADA), que realiza esta medición a pedido de un ente estatal o privado²⁴. Como podremos imaginar, definir la línea de ribera no es una medición nada sencilla y –al igual que el Camino de Sirga– es una categoría conflictiva, ya que implica establecer qué porción de terreno pertenece al dominio público y cuál al privado, con los consecuentes usos y restricciones.

En efecto, si bien esta línea de ribera involucra el espacio inmediatamente contiguo al arroyo a disposición para el desborde natural de ese curso de agua, también puede ser un espacio de terreno demandado para otros fines. La propia ACUMAR ha discutido los criterios utilizados para la delimitación de línea de ribera de la Laguna de Santa Catalina que se encuentra dentro de la Reserva Provincial homónima en el municipio de Lomas de Zamora. Ahora bien, los habitantes de los arroyos también disputan por esta medición, en algunos casos para que se reduzca y afecte a relocalización a menos

24 La normativa involucrada se encuentra comprendida en la Ley n° 12.257/1999.

viviendas. Un caso emblemático es el del barrio 14 de noviembre (en la localidad de S.F. Solano) que se organizó y logró que el municipio promulgara una normativa específica para reducir la línea de ribera de los 15 metros estipulados a 10 metros. Esto implicó también una reducción en la cantidad de grupos a relocalizar²⁵.

En relación con la línea de ribera también se abre otra discusión importante referida al plan de cicatrización. En el marco de esta política pública, la cicatrización alude, puntualmente, a decidir qué uso se le dará al espacio liberado y cómo quedará la zona para aquellos habitantes que permanecerán allí, luego de que se concrete la relocalización de los afectados. El término cicatrizar, como su connotación médica lo indica, remite a: “completar la curación de las llagas o heridas, hasta que queden bien cerradas (RAE, 2021). En la política de relocalización se utiliza la expresión plan de cicatrización para hacer alusión a líneas de acción específicas que los gobiernos locales planifican a fin de cicatrizar los espacios que se liberan con la relocalización, así como a las viviendas que permanecerán allí y que, a partir de esta intervención pasan a ser frentistas al curso de agua. Es decir, que se denomina cicatrización porque son acciones que apuntan a reparar al territorio luego de la relocalización, luego de que se le extirpe una parte.

En toda política del hábitat es sabido que los terrenos que quedan disponibles son rápidamente ocupados por otros pobladores que están en igual o peores condiciones de habitabilidad. En Almirante Brown un grupo de familias del asentamiento Arroyo del Rey fueron relocalizadas hace unos años atrás a un conjunto de viviendas en la localidad de Glew, conocidas como “Las Casitas”. El espacio que dejaron fue ocupado por nuevos grupos a quienes no se tiene en consideración para la próxima relocalización a Barrio Lindo y que han quedado en conflicto con un *country* local. Una trabajadora de la Defensoría recordaba esta experiencia, ya que actúa aún hoy como ejemplo de lo que suele suceder cuando el gobierno local no planifica qué hacer con esas tierras:

*Lo que pasó es que se llevaron varias familias a Glew, de la manera que se las llevaron, y después ese lugar, como **no cicatrizaba**, o sea, desde el municipio no se hizo una política activa de cuidar ese espacio, hacer una cicatrización, lo volvieron a tomar. Era obvio que eso iba a suceder. O sea, también te pasa cuando hacés las relocalizaciones esponjadas. Es muy difícil de conservar, o sea, vista que cuando se relocaliza se demuele la vivienda y eso después se tiene que limpiar. (entrevista con trabajadora de la Defensoría General de la Nación, 2019, negritas propias)*

Una cuestión recurrente durante el trabajo de campo ha sido la mención a que el municipio de Almirante Brown no cuenta con un plan de cicatrización para los territorios donde se encuentran emplazados hoy los asentamientos a relocalizar. Pero esta ausencia de planes de cicatrización pareciera ser una característica común en los municipios de la provincia de Buenos Aires, no así en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como señalaba una trabajadora de ACUMAR: “*No hay planes municipales en este sentido, porque ni siquiera lo piensan, no aparece en sus discursos ni en sus planificaciones. Pero en concreto, qué hacer [en términos de cicatrización] es la inversión que nadie prevé hacer*” (entrevista a trabajadora de ACUMAR, mayo, 2020).

Con respecto al caso específico de Almirante Brown, en una de las recorridas por la obra de Barrio Lindo y ante mi pregunta acerca de cuál es el plan que tiene el municipio para los terrenos que se liberen, otra trabajadora de ACUMAR señaló lo siguiente: “*El municipio dice que no tiene plata para hacer algo en el espacio a liberar*” (nota de campo, recorri-

²⁵ Esta no es la única estrategia para reducir la cantidad de grupos a relocalizar o para directamente frenar la relocalización. En el apartado siguiente profundizaré en otros casos emblemáticos.

da de obra con Arroyo del Rey, mayo 2019). Sin embargo, recientemente el municipio de Almirante Brown ha lanzado una iniciativa que pone en jaque esta supuesta ausencia de un plan de cicatrización. En julio de 2019 se lanzó el programa “Brown Verde” que involucra una serie de acciones tendientes a mejorar las condiciones ambientales del partido. Una de ellas apunta, precisamente, a convertir los valles inundables de los arroyos en corredores verdes de biodiversidad:

Los valles inundables de arroyos tienen condiciones para convertirse en corredores verdes de biodiversidad y será posible, con las políticas de reubicación de la población, conformar una importante red verde. El plan de viviendas, que se está llevando a cabo en el marco de las políticas de ACUMAR, permitirá relocalizar a la población que se asienta en las riberas de los arroyos de la cuenca Matanza-Riachuelo en condiciones de alta vulnerabilidad y recuperar esos valles para transformarlos en áreas verdes. (Municipio de Almirante Brown, 2019, p. 118)

Es decir que el municipio tiene un plan para los márgenes de los arroyos una vez que sus habitantes sean relocalizados. Un plan que respondería a objetivos ambientales en el territorio del partido y que se condice con los lineamientos del PISA (ACUMAR, 2016). Esta información no ha llegado a divulgarse o darse a conocer entre todos los actores involucrados en esta política, ni ha sido debidamente informada a las autoridades de la cuenca y al juzgado interviniente; es decir que no son de público conocimiento aspectos claves como: cuándo y con qué presupuesto se solventarán estos corredores²⁶.

PARADOJAS Y CONTRADICCIONES EN TORNO AL RIESGO AMBIENTAL

Como hemos visto, en esta política pública de relocalización, ACUMAR establece el marco general a partir del cual se realizan definiciones y directrices para cada territorio. A partir de este marco, y en articulación con los otros organismos estatales involucrados, cada municipio desarrolla sus propias acciones y le imprime particularidades en función de su singular *expertise* y los cuadros técnicos con los que cuenta. También en relación con el historial de lucha en sus territorios y con las disputas que aún hoy emprenden los habitantes de los lugares más relegados, en este caso, para ser relocalizados urgentemente o bien, todo lo contrario, para permanecer²⁷. En relación con esto, dos paradojas se han presentado durante el trabajo de campo: en primer lugar, que una obra hidráulica llevada a cabo por otro nivel de gobierno reduzca el riesgo de inundación y, en consecuencia, se ponga en cuestión la necesidad de relocalizarse; en segundo lugar, que un asentamiento que entró en convenio por su cercanía al arroyo discuta la existencia misma de este curso de agua y exija permanecer en el lugar.

QUE EL ARROYO SEA ENTUBADO Y SE PONGA EN CUESTIÓN LA NECESIDAD DE RELOCALIZARSE

Sabemos que el accionar estatal es múltiple, variado y contradictorio. Una serie de dependencias y políticas públicas se cruzan (y no siempre articulan) en los territorios, máxime cuando estos involucran a los sectores más empobrecidos. En consecuencia, en la política de relocalizaciones, mientras se suscita el tiempo de espera hasta que se concluyan las viviendas necesarias, otras intervenciones públicas irrumpen en el territorio municipal.

26 Una trabajadora de ACUMAR señaló que este discurso de corredores verdes circula hoy casi como un lema de moda en los planes ambientales, pero que suele presentarse como un lema vacío de contenidos.

27 Cabe señalar que el Protocolo de Relocalizaciones de ACUMAR (2017) establece que la relocalización de población es la última alternativa con lo cual, desde las principales instancias estatales de definición y decisión, cuestionar la necesidad de la relocalización es una acción posible y aceptada.

En Almirante Brown, en el barrio conocido como La Cumbre (uno de los barrios afectados a la obra de Barrio Lindo) el gobierno de la provincia de Buenos Aires llevó a cabo una obra hidráulica a fin de reducir la ocurrencia de inundaciones y el impacto en la zona. La reducción, o directamente la potencial ausencia de este factor de riesgo puso en cuestión la necesidad de relocalizar a sus habitantes: si el argumento que fundamentaba que un asentamiento deba ser relocalizado se apoyaba en la exposición a las inundaciones recurrentes, llevar a cabo una obra de infraestructura como la mencionada tendría el potencial de culminar con el sufrimiento que justificaba la liberación de esa zona. En palabras de una trabajadora municipal: *“Si baja el grado del riesgo de inundabilidad, pasan a ser igual que cualquier barrio”* (diciembre, 2019). Ahora bien, esta cuestión que a simple vista pareciera de resolución sencilla, no lo es en absoluto. Ya hemos señalado que la definición del riesgo ambiental de esta política pública parte de una elaboración oficial y que se mide y pondera a partir de los instrumentos que pone a disposición ACUMAR, pero el modo en que ancla en cada territorio, los usos discursivos y prácticos que hacen tanto trabajadores como habitantes, es muy variable. La Cumbre es un caso paradigmático porque si bien era un barrio afectado por estar expuesto a inundaciones, no inundarse más no implicó que sus habitantes pierdan el derecho a relocalización. Como señalaba una trabajadora municipal: *“ellos ya estaban contemplados por convenio”*. Además, *“nadie puede garantizar que no se inunda más, nadie te va a firmar ningún papel”* (diciembre, 2019). A estos argumentos se suma uno más: algunas familias han tejido un vínculo afectivo con el lugar, viven allí desde que nacieron o eran muy pequeños y si no se inundan más, prefieren quedarse. Mientras que otros ya habían incorporado en su cabeza y en su estructura que se van y quieren hacer valer su derecho a relocalización.

QUE LOS HABITANTES A RELOCALIZAR PONGAN EN DUDA LA EXISTENCIA MISMA DEL ARROYO

En el año 2016 el municipio de Almirante Brown contaba con seis barrios afectados a relocalización. A los cinco que aún permanecen (San Pablo, Arroyo del Rey, La cumbre, El encuentro y El Trébol) se les sumaba el Barrio Sáenz. Si bien este barrio se encuentra en mejores condiciones de habitabilidad que el resto (en cuanto al nivel de consolidación de sus viviendas) estaban contemplados para las relocalizaciones del Matanza-Riachuelo. Los habitantes se organizaron y manifestaron ante el Municipio que poseían boletos de compra venta y que, al momento de efectuarse estas operaciones, el arroyo no existía o al menos no figuraba en los mapas. Una trabajadora de ACUMAR recordaba este reclamo:

Eso fue todo un tema que movilizó dentro del municipio porque, efectivamente, después comprueban que en catastro el arroyo no existía. Obviamente, está. Es visible el arroyo. En catastro no figuraba. Entonces, bueno, ahí el municipio se puso de lado de los vecinos y dijo “bueno, si ustedes no quieren relocalizarse nosotros no vamos a hacerlo”. Además, se les pidió que presenten un proyecto o por lo menos... porque lo que debería haber allí es una obra hidráulica, porque el arroyo existe y lo que son los patios de las viviendas están y no deberían estar, entonces está claro que tiene que ser un proyecto de entubamiento o de lo que sea. (entrevista a trabajadora de ACUMAR, 2018)

El proyecto de entubamiento del arroyo quedó pendiente, pero desde el municipio se sigue sosteniendo que el Barrio Sáenz no se relocaliza. Mientras que la Defensoría General de la Nación señaló que existen *“algunos casos muy puntuales que sí están en una situación crítica y que hay que tomarlos en cuenta para la relocalización porque, además, esas familias sí quieren relocalización”* (entrevista a trabajadora de ACUMAR, 2018).

La cuestión de los cauces y ex cauces de los ríos es un tema sumamente interesante para pensar en el marco de políticas públicas como la mencionada, porque tensionan los argumentos sobre los cuales se apoyan las decisiones gubernamentales y provocan cambios en los actores y territorios afectados. Una trabajadora de ACUMAR señalaba lo siguiente: *“que el cauce de un río no esté más no quiere decir que este no continúe afectando al territorio. De hecho, la provincia de Buenos Aires presenta gran parte de sus arroyos entubados y esa es agua que sigue corriendo”* (2020). Pero en torno a estas obras hidráulicas también hay un gran debate, mientras que algunos consideran que benefician al territorio al evitar que se inunden (y en consecuencia habría un núcleo de habitantes a quienes ya no sería necesario relocalizar), al abrir la visión hacia una consideración más amplia del territorio puede que la obra que beneficia en un lugar genere perjuicios en otro; entonces, la idea de los beneficios se relativiza. Frente a esta postura dominante de la gran inversión en obras hidráulicas emergen otras que apuntan más bien a liberar los márgenes de los arroyos y respetar a los desbordes naturales del agua. En palabras de esta trabajadora de ACUMAR: *“En resumen, frente a la iniciativa de contener tramos de un arroyo, está la de visibilizarlo en su totalidad y ‘dejarlo ser’. Por acá pasa la polémica y desacuerdo sobre las obras hidráulicas”* (mayo, 2020).

REFLEXIONES FINALES

“Son decisiones muy políticas del municipio que, obviamente, se montan sobre argumentos ambientales” (entrevista a trabajadoras de la Defensoría General de la Nación, 2019).

Como es sabido, el Estado elabora categorías que le permiten delimitar no solo las problemáticas que atenderá en cierta coyuntura, sino también (y principalmente) a los beneficiarios de sus recursos. En los últimos años las problemáticas ambientales han ganado terreno en la agenda estatal. A la consolidada definición de las problemáticas habitacionales y la elaboración de respuestas a dichas problemáticas –que históricamente oscilan entre un déficit cuantitativo y un déficit cualitativo, y que aún hoy siguen siendo intensamente cuestionadas y reformuladas–, en los últimos años se suman políticas públicas que combinan aspectos de este abordaje histórico de los problemas habitacionales con problemáticas ambientales.

En este marco se define un modo de comprender a las situaciones de riesgo a las que están expuestos los habitantes de la cuenca. Riesgos vinculados a un modo singular de concebir el ambiente y que se entrelazan con las condiciones materiales de vida de estas poblaciones que habitan en los territorios más relegados del conurbano. Aquí, es posible identificar una primera versión de riesgo ambiental que surge de la máxima autoridad a cargo de las intervenciones en la cuenca y, a partir de la cual, se formulan adaptaciones territoriales de esta versión –otras versiones– que se distancian poco o mucho de esta categoría, la vuelven maleable, la articulan con otras más tradicionales o bien la reconvierten en función de justificar las propias decisiones. Podemos decir, entonces, que existe una aceptación de esta definición del riesgo en los términos de Douglas (1996) y que opera como una suerte de pacto entre quienes ejecutan la política pública en sus distintos niveles. Esta aceptación no implica una obediencia a ciegas, por el contrario, como he señalado más arriba la apropiación y utilización de esta categoría es sumamente diferencial entre municipios.

Estas versiones territoriales de cada municipio se multiplican, aún más, cuando anclan en los territorios delimitados como afectados a relocalización. Excede las posibi-

lidades de este escrito profundizar en este aspecto (porque el trabajo de campo se encuentra aún en curso) pero en estas líneas sí ha sido posible señalar algunas cuestiones llamativas, que bien pueden ser consideradas paradójicas, y que nos dan indicios de múltiples solapamientos y usos de la categoría de riesgo ambiental, así como del accionar de las distintas agencias de gobierno. Ahora bien, ¿qué podemos decir al respecto del contenido moral de esta definición de riesgo?

En esta política pública se presenta una voz autorizada estableciendo que una serie de condiciones, como la cercanía a un arroyo contaminado, constituyen un riesgo para sus habitantes: ¿Qué otros efectos acarrea esta definición? ¿Condiciona de algún modo a estos habitantes? ¿Se produce algo así como una regulación en el derecho a la ciudad? O, más bien ¿Es un valor que promueve el Estado en función de hacer viable la gestión de recursos escasos, y que se corresponde con subsanar los problemas que entran en su agenda en cierta coyuntura? No pretendo responder aquí a estas preguntas, sino más bien dejarlas como interrogantes abiertos. Lo cierto es que, como bien señala Douglas: “Las instituciones utilizan la cuestión del riesgo para controlar la incertidumbre respecto de la conducta humana, para reforzar normas y para facilitar la coordinación” (Douglas, 1996, p. 143).

En los asentamientos de Almirante Brown las experiencias de vivir al margen del arroyo son, también, variadas. Para algunos la cotidianeidad al margen se vuelve difícil de sobrellevar; son quienes padecen las inundaciones frecuentes y expresan la urgencia de mudarse. Otros, en cambio, manifiestan su deseo de quedarse porque no padecen estas inundaciones y/o porque han tejido un vínculo afectivo con el lugar habitado y redes vinculares que los ayudan a resolver su vida cotidiana. En función de estos intereses, los habitantes despliegan estrategias para instar al Estado a que los realice cuanto antes o, todo lo contrario, para ser excluidos de las listas de los afectados. Es decir, para irse o para quedarse. En síntesis, los márgenes de los arroyos pueden ser un territorio peligroso, pero también uno altamente demandando. La escasez de tierras en la cuenca junto con el incremento del valor del suelo y las dificultades para acceder a una vivienda a través del mercado hacen que, para algunos habitantes de partidos del conurbano sur como Almirante Brown, estas tierras sean un sitio apto para vivir. Más allá de los estándares ambientales del Estado y de su política de relocalización, estos márgenes son objeto de intensas disputas entre habitantes, autoridades municipales, provinciales y nacionales.

REFERENCIAS

- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. J. Navarro, D. Jiménez y M.R. Borrás (trad.) Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- Bestard, J. (1996). Prólogo (pp. 9-16). En M. Douglas *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- Bourdieu, P. (1993). Espacio social y poder simbólico (pp. 127-142). En *Cosas Dichas*. Buenos Aires: Gedisa Editorial.
- Candil, A.; Morán, N.; Negri, P. y Olejarczyk, R. (2011). Las intervenciones sociales en clave de inter-versiones. En P. Diglio (comp.) *Filosofía Social*. Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- Cardona, O.D. (2001). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión. *International Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice*. Netherlands: Disaster

- Studies of Wageningen University y Research Centre, Wageningen.
- Carman, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Carman, M. (2017). *Las Fronteras de lo humano. Cuando la vida humana pierde valor y la vida animal se dignifica*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Douglas, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- Durham, E. R. (1999). *Familia y reproducción humana*. Buenos Aires: Eudeba.
- Fernández Bouzo, M.S. (2014). Reflexiones sobre la gestión integrada de cuencas hídricas en Buenos Aires: Las redes de organización social en las políticas de saneamiento. *Geograficando*, 1(10), 1-11. Recuperado de <https://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/GEOv10n01>
- Fonseca, C. y Cardarello, A. (2005). Derechos de los más y menos humanos. En S. Tiscornia y M.V. Pita (eds.) *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de Antropología Jurídica*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Giddens, A. (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Editorial Alianza.
- Grassi, E. (1998). La familia: un objeto polémico: cambios en la dinámica de la vida familiar y cambios de orden social (pp. 95-120). En M.R. Neufeld (ed.) *Antropología social y política: hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. Buenos Aires: Eudeba.
- Guber, R. (2011). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Heler, M. (2011). *Intervenciones sociales como inter-versiones en el Trabajo Social*. [Manuscrito inédito].
- Hewitt, K. (1997). *Regions of Risk. A Geographical Introduction to Disasters*. Londres: Longman.
- Lavell, A. (1998). Un encuentro con la verdad: los desastres en América Latina durante 1998 (pp. 164-172). *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*. Caracas: Flacso-Editorial. Nueva Sociedad.
- Luhmann, N. (1998). *Sociología del Riesgo*. México: Triana Editores. Universidad Iberoamericana.
- Maldonado, M. (2018). Jueces, propiedad y ordenamiento territorial. Efectos del activismo judicial en relación con el Camino de Sirga en la cuenca Matanza-Riachuelo (Argentina) (pp.481-512). En M.P. Garchía Pachón (ed.) *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Tomo XVIII. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Merlinsky, M.G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Natenzon, C. y Ríos, D. (2015). *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades. Aporte desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Imago Mundi.
- Olejarczyk, R. (2021). *Tiempos y lugares de la política de vivienda*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Olejarczyk, R. y Demoy, B. (2017). Habitar la trinchera. Potencia y política en el Trabajo Social. *TS Territorios*, (1), 13-28. Recuperado de <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ts/issue/view/4>
- Oliver-Smith, A. (2002). Theorizing Disasters. Nature, Power, and Culture? (pp. 23-47). En S.M. Hoffman y A. Oliver-Smith (eds.) *Catastrophe & Culture. The Anthropology of Disaster*. United States: School of American Research-James Currey Ltd.

- Pasqualini, M.F.; Montania, E.F.; Hepp, Y.; Antolini, L.; Finkelstein, J.Z. y García, S.I. (2019). Mapa de riesgo sanitario ambiental de la cuenca-Matanza Riachuelo (Argentina). Una metodología para priorizar intervenciones. *Revista de Salud Ambiental*, 19(2), 148-158. Recuperado de <http://ojs.diffundit.com/index.php/rsa/article/view/955>
- Rockwell, E. (1987). *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Sautu, R.; Boniolo, P.; Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del campo teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Scharager, A. (2017). Degradación ambiental en los márgenes urbanos. Los efectos sociales de una orden de relocalización en un barrio popular de Buenos Aires. *Direito da Cidade*, 3(9), 1147-1173. Recuperado de <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28818>
- Scott, J.C. (2004). *Los dominados y el arte de la resistencia*. México: Ediciones Era.
- Signorelli, A. (1996). Antropología de la ventanilla. La atención en oficinas y la crisis de la relación público-privado. *Alteridades*, 11(6), 27-32. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/747/74711339003.pdf>
- Verón, N. (2011). La producción estatal de la emergencia habitacional: desalojos y políticas habitacionales transitorias en la Ciudad de Buenos Aires. *Publicar*, 10, 63-84. Recuperado de <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/publicar/article/view/1199>
- Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global (pp. 9-50). En A. Maskrey (comp.) *Los desastres no son naturales*. Bogotá: LA RED-Tercer Mundo Editores.

OTRAS FUENTES

- ACUMAR (s/f). *Mapas de la cuenca*. Recuperado de <https://www.acumar.gob.ar/institucional/mapa/>
- ACUMAR (2010a). *Convenio Marco*. Recuperado de http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/CONVENIO_2010.pdf
- ACUMAR (2010b). *Plan Integral de Saneamiento Ambiental*. Recuperado de <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf>
- ACUMAR (2016). *Plan Integral de Saneamiento Ambiental*. Recuperado de <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2016.pdf>
- ACUMAR (2017). *Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la cuenca Matanza-Riachuelo*. Recuperado de <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/protocolo.pdf>
- ACUMAR (2018). *Identificación de áreas prioritarias para intervenciones en la cuenca Matanza-Riachuelo. Análisis de riesgo ambiental*. Documento de consulta audiencia pública. Recuperado de <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2018/09/Doc-de-Consulta-AP-ACUMAR-SEPT-2018.pdf>
- ACUMAR (2020). *Información sobre la línea de acción "Limpieza de márgenes"*. Recuperado de <https://www.acumar.gob.ar/gestion-de-residuos/limpieza-de-margenes/>
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2008). *Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/el Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)*. Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=88926>

- Ley N° 12.257/1999. *Código de Aguas. Régimen de protección; conservación y manejo del recurso hídrico de la Provincia de Buenos Aires y modificatorias*. Recuperado de <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1999/12257/4574#>
- Ley N° 26.168/2006. *Ley de la cuenca Matanza Riachuelo*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122769/norma.htm>
- Municipio de Almirante Brown (2019). *Atlas Ambiental de Almirante Brown*. Recuperado de http://www.almirantebrown.gov.ar/bundles/site/pdf/Atlas_Ambiental_Alte-Brown_2019.pdf
- Poder Judicial de la Nación. Resolución del 28 de marzo de 2011. Recuperado de <https://www.cij.gov.ar/nota-6488-Declararon--zona-cr-tica-de-protecci-n-especial--a-la-cuenca-del-Riachuelo.html>
- Real Academia Española (2021). Definición de “cicatrizar”. Recuperado de <https://dle.rae.es/cicatrizar>
- Renabap (2021). *Mapa de barrios populares*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/mapa>

Romina Olejarczyk es Licenciada en Trabajo Social y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO). Se ha desempeñado como trabajadora social en diversos programas habitacionales y de mejoramiento urbano en la ciudad y en la provincia de Buenos Aires. Actualmente es docente en la carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires e Investigadora Asistente del CONICET, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Allí co-coordina el equipo “Antropología, Ciudad y Naturaleza” del Área de Estudios Urbanos junto con la Dra. María Carman. También integra la Asociación Civil INSITU. Su primer libro “Tiempos y lugares de la política de vivienda” se encuentra próximo a ser publicado (Espacio Editorial, 2020). Otras publicaciones pueden consultarse en <https://uba.academia.edu/RominaOlejarczyk>. Instituto de Investigación Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. CONICET. Presidente J. E. Uriburu 950, 6to piso (C1114AAD) Ciudad autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, romiolejar@gmail.com, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-7911-4523>