

PAPER

## RIESGO AMBIENTAL Y HÁBITAT POPULAR, EJES DE ANÁLISIS PARA EL ESTUDIO DE UN PLAN DE URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN LA MATANZA ENTRE 2010 Y 2015

**BRAZEIRO, Mónica**[monica.brazeiro@gmail.com](mailto:monica.brazeiro@gmail.com)

Instituto de la Espacialidad Humana (IEH), FADU, UBA

### Resumen

*El propósito de esta ponencia es presentar avances sobre aspectos teóricos, en la elaboración de un plan de tesis de maestría en planificación urbana. Estos refieren al reconocimiento de las relaciones presentes en la problemática del hábitat popular en riesgo ambiental, las disciplinas que generan conocimiento en el tema y a la definición de ejes de análisis que pueden contribuir a su estudio.*

*El objeto de estudio es el “Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos en Alto Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo” coordinado por la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo, en el ámbito de aplicación del Municipio de La Matanza. La Autoridad de Cuenca tiene a su cargo un Plan Integral de Saneamiento Integral, que incluye como uno de sus componentes al Plan de Urbanización y se extiende a más de diecisiete mil familias. A su vez, La Matanza presenta los indicadores de pobreza y precariedad habitacionales más alarmantes del Área Metropolitana. Teniendo en cuenta que su territorio se encuentra asentado en más de un 70% en el área del Río Matanza y sus afluentes están altamente contaminados, resulta de interés comprender los efectos producidos por el Plan.*

*Las cuestiones más sugerentes están relacionadas con la forma en que una demanda ciudadana convoca la participación de diversos agentes estatales para la resolución de las problemáticas ambientales y sus*

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

*consecuencias, así como la forma en que se conceptualizó la problemática del hábitat que condicionó su forma de resolución; estos factores invitan a un abordaje orientado al campo social, por encima de otros posibles abordajes relativos al estudio de las transformaciones físicas, técnicas o tecnológicas presentes en el Plan.*

*Este reconocimiento dio lugar a exploraciones teóricas y posteriormente a la definición de ejes de análisis que permitan encuadrar el objeto de estudio. El primer eje refiere a la “dimensión institucional” y el otro eje, refiere al análisis del “tipo de instrumentos” de los que se vale el Estado para intervenir en el espacio, en el marco de las políticas públicas urbanas. En el contexto de la convocatoria, se considera que este proceso puede resultar de interés para el intercambio con otros trabajos en el terreno de la planificación urbana, atendiendo a la trascendencia que en este caso tiene el Estado como protagonista de la transformación ambiental, urbana y del hábitat para los sectores populares.*

*Palabras clave: Cuenca Matanza Riachuelo, hábitat popular, integración urbana, urbanización, riesgo ambiental*

## Introducción

Los avances que se exponen en este trabajo forman parte de la elaboración del plan de tesis que lleva por título “Hábitat popular en la Cuenca Matanza Riachuelo, alcances del ‘Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios en riesgo ambiental’ en los barrios La Saladita, El Mosquito y Don Juan en el Municipio de La Matanza entre 2010 y 2015”, para la Maestría en Planificación Urbana y Regional de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FADU UBA).

La investigación a su vez forma parte del Proyecto Interdisciplinario<sup>1</sup> “Tensiones, proyectos e intervenciones para el desarrollo con inclusión socio-espacial en la Cuenca Matanza-Riachuelo”, cuyo objetivos generales son: analizar y aportar a las iniciativas orientadas a la inclusión socio espacial en la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) desde una perspectiva compleja intersectorial e interdisciplinar y, conocer los territorios en reurbanización, entendidos como un campo de disputa en la gestión de procesos de inclusión/exclusión.

---

1-Proyecto Interdisciplinario PIUMABAS Marginaciones Sociales, 20620130100021BA - 2014-2017.

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

En dicho contexto, este trabajo se propone comprender los alcances del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos en alto riesgo ambiental (en adelante el Plan) de la CMR en términos de integración urbana y acceso al ambiente sano, a partir de las relocalizaciones producidas en tres barrios del área ribereña de La Matanza. Se parte de la hipótesis de que en un contexto de bajo cumplimiento general del Plan, estas relocalizaciones, si bien mejoraron el acceso al ambiente sano, generaron nuevas desventajas en términos de integración urbana para las familias afectadas.

Ante la propuesta de las Jornadas de Investigación SI+CAMPOS, entendida como una invitación a reflexionar sobre las posibilidades y enriquecimientos necesarios respecto a nuestras prácticas disciplinares, el texto refleja parte del proceso desarrollado para estructurar un cuerpo de nociones teóricas, diseñar objetivos y elaborar la hipótesis enunciada que componen el plan de tesis. El contenido de la ponencia se lo ha organizado de la siguiente manera: en primer lugar se identifican en la investigación, desde un enfoque epistemológico, elementos del conocimiento científico y tecnológico; se reconocen diferentes aproximaciones teóricas; se definen ejes de análisis para el estudio del Plan: en cuanto al tipo de instrumentos de acción del Estado y otro, en relación a la dimensión institucional en que se inscribe el Plan; por último, se incluye unas palabras de cierre para continuar con la investigación.

## Conocimiento científico, conocimiento tecnológico y planificación urbana

En primer lugar es necesario señalar que esta investigación analiza una pequeña experiencia en relación a la magnitud de lo que en la actualidad pueden denominarse el conflicto por el Matanza Riachuelo. Bajo esta denominación se condensan una gran cantidad de problemas de diverso tenor y contenido, con aristas sociales, ambientales, políticas, urbanas, habitacionales, normativas y judiciales. La situación de contaminación actual responde a acciones antrópicas ininterrumpidas por más de un siglo, por lo que su situación es crítica en términos de salud para sus pobladores. Asimismo, sus tierras resultaron marginales para el mercado formal de vivienda y han resultado la única alternativa para buena parte los sectores populares que hoy las ocupan. En esencia, pueden reconocerse aquí la confluencia de relaciones conflictivas sociedad - naturaleza y, sociedad – Estado, en consecuencia, para desarrollar una investigación, es importante reflexionar sobre el modo en que diversas disciplinas generan conocimiento en la temática, en el marco de una tesis de planificación urbana.

Para iniciar este ejercicio, la epistemología como rama de la filosofía que reflexiona sobre el “conocimiento científico”, nos ofrece una definición: el conocimiento científico, es aquel constituido y justificado mediante procedimientos, métodos o conjunto de tácticas específicas por áreas; las teorías científicas representan un conjunto de conjeturas sobre algún aspecto de la realidad, cuya finalidad es brindar explicaciones, resolver problemas o responder preguntas (Klimovsky, 1994).

Por otro lado, puede definirse otro tipo de conocimiento, “el tecnológico”, cuya base es el conocimiento científico pero que apunta a la aplicación práctica basada en valores éticos (fundamentalmente), respondiendo a fines, por lo que también debe

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

considerar su factibilidad, eficiencia y (en ciertos dominios) su rentabilidad (Scarano, 2008). Si bien ciencia básica y tecnología pueden compartir “métodos”, responden a objetivos diferentes.

A partir de estas definiciones, la planificación urbana puede caracterizarse como una tecnología, ya que basada en el conocimiento científico y también en otras tecnologías, su meta es orientar los sistemas urbanos hacia un desarrollo sustentable. Intentaremos reconocer entonces reconocer los elementos del conocimiento científico y tecnológico presentes en la problemática en estudio.

Los elementos del “conocimiento científico” presentes en la problemática, están vinculados preponderantemente con las ciencias sociales tales como las ciencias políticas y el derecho, la geografía y la sociología; también pueden reconocerse elementos propios de las ciencias naturales, pero estos no resultan tan centrales, a continuación veremos por qué.

Las ciencias sociales se ocupan de las acciones, actividades y formas de organización humanas, permiten examinar por ejemplo, los condicionamientos por los que fueron ocupadas diferentes áreas del territorio, incluso aunque no sean aptas para el asentamiento humano; también se ocupan de entender las formas de ocupación y de organización social, las razones jurídicas que ordenaron liberar las áreas costeras, la consideración del derecho al ambiente sano y a la vivienda, y analizar el comportamiento de los pobladores ante la relocalización, entre otros numerosos aspectos. Por otro lado, las ciencias naturales, en tanto se ocupan principalmente de fenómenos naturales, permiten estudiar, por ejemplo, los componentes del medio físico en el que se asienta la población afectada, el régimen fluvial, el tipo de suelos, entre otros.

Respecto al “conocimiento tecnológico”, en el Plan de Urbanización se reconocen elementos de disciplinas como la ingeniería, la arquitectura y el trabajo social. La ingeniería, mediante la aplicación de diversas técnicas y procedimientos ha permitido proyectar y calcular las infraestructuras necesarias, las redes y los servicios. La arquitectura, a partir de la cantidad de familias, su composición, las necesidades espaciales, la elección de sistemas constructivos y sus materiales, además atendiendo a criterios estéticos y económicos, proyecta y materializa las nuevas soluciones habitacionales. Por último, el trabajo social (en el diseño y la implementación del Plan) partiendo de teorías del comportamiento social, detecta necesidades familiares específicas en aspectos de salud, seguridad, educación y trabajo, considerando el cumplimiento de ciertos derechos, desarrolla tareas que apuntan a mejorar el bienestar de los pobladores.

El reconocimiento de estos elementos y de la preponderancia que tiene los estudios sociales en el caso de estudio, ha permitido seleccionar y priorizar los aspectos en los que profundizar, así como identificar los enfoques teóricos que permiten abordarlos.

## Aproximaciones teóricas

Retomando las definiciones que nos ofrece la epistemología, en el escenario postempirista, que caracteriza su escena actual (Schuster, 2002) se admite la

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

existencia de más de una teoría para la explicación de los fenómenos de la realidad. Considerando la historia de la ciencia, Lakatos elaboró la definición de programas de investigación, donde existen series de teorías emparentadas con poder explicativo que pueden convivir en un mismo período, es decir que haya una proliferación de teorías que pueden resultar complementarias e incluso rivales.

En esta investigación, para el abordaje teórico del caso se han identificado al menos tres programas de investigación que resultan complementarios. Por un lado, los estudios referidos al acceso a la vivienda por parte de los sectores populares en Latinoamérica, por otro, desde la sociología, los estudios de conflicto social de contenido ambiental y por último, los estudios referidos a las políticas públicas y en específicamente las políticas urbanas.

En el primer caso, Fernández Wagner (2008) reconoce que la aproximación teórica a la “problemática de la urbanización popular” y de los asentamientos informales en particular, tiene una antigüedad de unos 50 años. Al respecto señala la imposibilidad de construir un marco teórico con categorías e hipótesis a través de las cuales explicar fenómenos y regularidades empíricas, en el sentido tradicional de las ciencias sociales. Plantea la necesidad de considerar una serie de problemas teóricos y empíricos, en los que oscilan características del conocimiento científico y del conocimiento tecnológico.

En su propuesta, identifica una serie de debates no del todo saldados, que han sido más o menos dominantes en diferentes períodos. Al debate del escenario actual lo denominaremos (apelando a sus propios términos), “la lucha por el espacio urbano”, en el contexto de una nueva fase del capitalismo. En él se conjugan dos cuestiones: la emergencia de nuevos usos productivos, comerciales y de ocio con creciente demanda de suelo elevan su precio en el mercado y por otro lado, una progresiva generación de población “excedente”, sin función económica o lugar en el nuevo paradigma de producción y consumo, la cual es mayoritariamente urbana. Ambos procesos exacerbaban la tensión a la desintegración de lo urbano y a la modificación de su condición política, donde se multiplican “otras” ciudades, en su misma estructura.

Por otro lado, desde el seno de las ciencias sociales, Merlinsky (2006, 2011, 2013) trabaja sobre “el conflicto social de contenido ambiental”, entendiendo que los conflictos sociales poseen una productividad con implicancias sobre distintas esferas. Para el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo la autora señala que la movilización ciudadana alrededor de las cuestiones ambientales reflejan en realidad una desigual distribución de las externalidades negativas, las disputas políticas sobre el acceso y el uso de los recursos por parte de actores con distinto grado de poder y localización. Además, son manifestación de contradicciones entre el espacio económico y vital, síntomas de una crisis en la planificación de las cuestiones urbanas (Merlinsky, 2006, 2013).

La producción de ciudad en condiciones de mayor presión ambiental sobre el territorio, resulta de distribución desigual y particularmente perjudicial para los grupos que ya experimentaban algún tipo de vulnerabilidad social. De este modo, políticas públicas inexistentes o con un muy bajo nivel de desarrollo en las cuestiones urbanas y ambientales, producen una afectación mayor sobre los grupos más vulnerables. Así, las carencias urbanas, la contaminación de agua y suelos y el asentamiento de los

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

sectores populares en áreas inundables, “implican un mayor grado de desventaja ambiental para los grupos en situación de pobreza, lo que contribuye a incrementar su nivel de vulnerabilidad y a aumentar el riesgo de experimentar catástrofes ambientales” (Merlinsky, 2006).

En el caso del Matanza Riachuelo, el conflicto pone de manifiesto “problemas de crecimiento metropolitano, y sus altos costos sociales y ambientales, (...) (que) no son otra cosa que la cara aumentada y magnificada de las contradicciones de un crecimiento metropolitano a espaldas y a expensas de los ríos, con un patrón de desequilibrio regional entre el norte y el sur y una sobre-concentración poblacional en las áreas bajas e inundables”. En otras palabras, se trata de “un subproducto del proceso de urbanización que supone notables diferencias en las posibilidades que tienen sectores sociales de acceder al suelo urbano de calidad. (...) un mapa aumentado de las desigualdades en el crecimiento metropolitano” (Merlinsky, 2013 b).

Por último, en relación a “las políticas públicas urbanas”, observar las que se encuentran vigentes en un momento y un recorte geográfico, como señalan Rodríguez y Di Virgilio (2011), permiten entender que “la organización territorial representa la jerarquía del poder y (que) las políticas urbanas expresan ese estado de las relaciones sociales”. Por otro lado, la especificidad de las políticas urbanas es su anclaje territorial y en consecuencia, su afectación a los grupos humanos que la habitan, por lo tanto, resulta de enorme valor observar no sólo sus efectos, sino su proceso de elaboración (Moro, 2000), donde cobra importancia la instancia de la “definición del problema” sobre el que se propuso actuar. Así, “la construcción de un territorio de referencia se convierte en tarea del propio proceso político (...) (que) constituye una unidad espacial configurada por la historia de la relación entre los actores y por las cuestiones que los vinculan.” (Rodríguez, Di Virgilio 2011:20,21).

De este modo, en el estudio de una política pública urbana, la noción de actor social cobra relevancia en la medida en que, “actúa de manera comprometida con relación a cuestiones socialmente problematizadas a nivel territorial. Desde esta perspectiva, es la categoría de acción social territorializada la que define su inclusión como actor en el marco de la implementación de una política urbana.” La relevancia de los actores está dada además de por su área de actuación, “por el sentido, la intencionalidad y los propósitos de la acción. Su alcance territorial variará según los marcos de la experiencia, la problemática y las cuestiones sobre las cuales dichos actores pongan en juego su capacidad de acción pública”.

Las particularidades del territorio

*contribuyen a redefinir el curso de la acción en la medida en que sobreimprimen a su desarrollo la impronta de una configuración socio territorial particular. De este modo, la política urbana no solo recupera su especificidad por su carácter territorializado, sino que además dicho carácter se define por una particular configuración de relaciones e interacciones sociales que constituyen un elemento fundamental para comprender el derrotero y los sentidos que asume la política misma. (Rodríguez, Di Virgilio:21).*

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

A partir de estas aproximaciones teóricas, el paso siguiente ha sido delinear ejes de análisis para profundizar en el estudio del Plan y plantear algunos interrogantes que contribuyan a su estudio y comprensión.

## Ejes de análisis

En esta instancia se profundiza en el conocimiento del Plan sobre la base de las aproximaciones teóricas identificadas, teniendo en cuenta la noción de urbanización y el reconocimiento del tipo de instrumentos con que el Estado ejerce sus acciones de manera directa o a través de acciones reguladoras sobre el espacio urbano. Por otro lado, se identifica la trascendencia de la dimensión institucional que en este caso, incluye particularidades mediante un entramado de agentes y actores de distinto origen, en un contexto de judicialización de derechos, como veremos a continuación.

### *Los instrumentos del Estado*

Cuando intentamos comprender el Plan de Urbanización como un instrumento estatal, es necesario definir a qué llamamos “urbanización”. Siguiendo a Pírez, podemos entender que en el marco de las sociedades urbanas del sistema capitalista, la urbanización puede definirse como el proceso de construcción histórica de ‘soportes materiales’ compuestos por suelo, vivienda, edificaciones, equipamientos, infraestructuras y servicios<sup>2</sup> que habilitan el desarrollo y reproducción de sus actividades (Pírez, 2013).

En este marco, se diferencian los procesos de “urbanización formal e informal”. La primera refiere a las acciones públicas organizadas para la producción de bienes y servicios por parte del Estado, a partir de una ‘lógica política’. En el reciente escenario de reestructuración liberal, el Estado ha visto debilitado su poder modificando el sentido de sus intervenciones en diversos niveles y el mercado se ha vuelto el principal mecanismo de coordinación de producción de las materialidades urbanas (Abramo 2012 en Pírez, 2013). En este contexto, Pírez reconoce dos tipos de instrumentos de los que el Estado se vale para su intervención: instrumentos directos (específicos y generales) e indirectos.

Con instrumentos “directos específicos” se hace referencia a la construcción de obras y a la provisión de bienes y servicios de manera directa. Cuando se habla de instrumentos “directos generales”, se refiere al diseño de políticas urbanas, sociales y ambientales. Por último, existe un tercer tipo, los “instrumentos indirectos”, que están representados por sistemas de normas, que regulan las actividades urbanas con distinto grado de desarrollo (Pírez, 2013).

La distinción entre los tipos de “instrumentos directos generales e indirectos”, esto es, “políticas y sistemas de normas”, cobra importancia pues se hace referencia a las

---

2-Pírez, P. “La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina”, Revista Andamios, Volumen 10, número 22, mayo-agosto, 2013.

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

atribuciones estatales que se distribuyen entre los diferentes ámbitos jurisdiccionales. En este sentido, su elaboración en los distintos niveles de gobierno, lleva a su vez asociadas diferentes capacidades económicas, posibilidades de orientación y, en consecuencia mayor o menor capacidad de relacionamiento y/o enfrentamiento con los diferentes actores económicos (Pírez, 2013) presentes en los diferentes territorios.

Como última distinción, cuando nos referimos a la “urbanización informal o popular”, nos referimos a aquella que comienza con la ocupación informal de tierras vacantes en diversa escala y progresión temporal, con el fin de intentar su posterior consolidación. Esta modalidad en el territorio de la CMR ha sido predominante y es el escenario sobre el que se despliega el Plan en estudio. Sobre barrios populares con diferente antigüedad, grado de consolidación edilicia y capacidad de organización social se proponen objetivos que incluyen desde la relocalización, construcción de nuevos conjuntos habitacionales para reasentamiento y también, en los casos en los que sea factible, acciones de urbanización in situ con apertura de calles, construcción de redes, reconstrucción y ampliación de viviendas.

Atendiendo al tipo de instrumentos identificados, es posible hacer un primer reconocimiento para el PISA como un Instrumento Directo General; de alta jerarquía, se trata de una política de contenido ambiental, urbano y social cuyo responsable principal es ACUMAR, el Gobierno Nacional y los locales. Subsumido a aquel como uno de sus componentes se encuentra el Plan de Urbanización que representa un Instrumento Directo Específico ya que propone la construcción de obras directas y la provisión de bienes y servicios.

Si bien esta es la situación actual del Plan, en el Convenio General de 2010 que le da marco, puede leerse que se trata de una ‘Segunda Etapa’; la Primera Etapa se denominaba “Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos” de 2006. El carácter de Subprograma, responde a que formaba parte de una política habitacional de alcance nacional iniciada en 2004, conocida como Programas Federales de Vivienda y se encontraba bajo la órbita de la Subsecretaría de Vivienda.

En carácter de Segunda Etapa ya como Plan, se ampliaron los objetivos en casi 5.000 familias: el Subprograma beneficiaba a 12.975 familias y el Plan a 17.771, sin embargo el cumplimiento del Plan a 2015 no logró superar el 25%<sup>34</sup>. Entonces ¿Por qué se decidió hacer el cambio de Subprograma a Plan? ¿Implicó un cambio a nivel de objetivos cualitativos, además de los cuantitativos? ¿Hubo cambios a nivel presupuestario? ¿Los mecanismos de implementación cambiaron? ¿Se buscó agilizar aspectos de la gestión ante el paso a la órbita de ACUMAR? ¿Dónde estuvieron las dificultades para la implementación en uno y otro caso?

En su Primera Etapa, el Subprograma se encontraba bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación Federal y en la actualidad, la coordinación general del Plan bajo la esfera de ACUMAR lo coloca en el ámbito del Ministerio de Ambiente y

---

3-En marzo de 2015 la ejecución alcanzaba a 2754 viviendas, el 23% del total. Fuente: Solicitud de Información Pública ACIJ. Web ACUMAR

4-En Diciembre de 2017 la cantidad de viviendas construidas era de 3.992, el 28% del total. Fuente: “Estado de cumplimiento por manda. Informe por manda”. Manda III. C. Contaminación de origen industrial. Convenio Marco de Soluciones Habitacionales. Fuente: Web ACUMAR

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Desarrollo Sustentable: el ámbito de pertenencia, qué tipo de incidencia puede tener en la implementación? Este aspecto nos permite pasar al otro eje de análisis, vinculado con la dimensión institucional.

*La dimensión institucional*

La responsabilidad sobre el desarrollo urbano es una de las atribuciones principales de los gobiernos locales, sin embargo, la gestión ambiental de una cuenca demanda un enfoque de carácter global, el diseño de estrategias, acciones y controles con un alto grado de coordinación y necesidad de consenso. Así

*las cuencas hídricas constituyen un caso típico de sistemas ambientales que atraviesan jurisdicciones administrativas y sectores temáticos. Los diagnósticos de estos sistemas así como la planificación y la ejecución de intervenciones sobre los mismos requieren, por tanto, de la creación de organizaciones transversales de algún tipo. (Ainstein et al, 2005).*

En el caso de la CMR, la extensión del curso principal tiene longitud aproximada de 70 km, su superficie total son unos 2.240 km<sup>2</sup>. Su territorio es una región densamente poblada, donde viven unas 3.500.000 habitantes en los distritos de la Ciudad Autónoma, y los municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Las Heras, Lobos, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Pte. Perón y San Vicente.

La problemática habitacional es una de las cuestiones más críticas,

*existe 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 (Merlinsky et al, 2017).*

En el año 2004 se inició la denominada “Causa Beatriz Mendoza”, en la que un grupo de trabajadores y residentes de la CMR iniciaron una demanda por daños a la salud y el reclamo por el derecho al ambiente sano. En 2008 la Corte Suprema de la Nación se expidió y ordenó a la ACUMAR, al Gobierno Nacional, los gobiernos de la Ciudad Autónoma, la Provincia de Buenos Aires y los Municipios pertenecientes, la recomposición y la prevención de la grave situación de contaminación, con el fin de mejorar la calidad de vida de las familias residentes.

El PISA, como mencionáramos, es el instrumento principal en el que se concentran estas acciones. En 2010, se produjo la firma del Plan de Urbanización y con

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

posterioridad a su firma, el Juez Federal de Quilmes interviniente en la causa, determinó que debía darse prioridad al subgrupo de familias que ocupaban la franja de 35 metros desde la línea de ribera. La liberación de éste espacio para la reconstrucción del Camino de Sirga (denominado así por el Código Civil), fue indicada en Julio de 2010 donde se indicaba

*que la problemática socio ambiental que ‘ellos acarrear’ (los asentamientos), merece un esfuerzo mancomunado y sin dilación alguna de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y los estados involucrados para dar soluciones urgentes, que en tal sentido, conlleva la efectiva, rápida y eficiente relocalización de las familias que se encuentran sobre sus márgenes.*

La intervención del poder judicial tiene numerosas implicancias. En este caso, se puede observar los términos en que se exige la relocalización, donde se asocia a los asentamientos como los responsables de “acarrear” la problemática ambiental, es decir como responsables de la contaminación. Algunos autores reconocen que la judicialización redundante en una tergiversación de los objetivos que deben atender las políticas en su origen. Maglioni y Risso Patrón (2017), consideran que la judicialización de los derechos sociales, entre ellos el derecho a la vivienda, han desencadenado acciones que desatienden de un modo general la problemática social implicada, dando “una respuesta inacabada y generando nuevas problemáticas sociales a las poblaciones involucradas”.

Merlinsky también resalta el rol del juez, que encarnando el máximo poder, priorizó la liberación del Camino de Sirga en un área de alta conflictividad por el derecho a la vivienda, en el que se habría producido un desplazamiento: “algo que comenzó siendo una orden (...) en pos de la recomposición ambiental de un territorio, se fue desplazando hacia diferentes conflictos por el acceso al suelo urbano”.<sup>5</sup>

En la liberación del Camino de Sirga, como se observa, se reflejan numerosas tensiones latentes; como acción priorizada se convirtió en centro de atención respecto del Plan en su conjunto, siendo incluso señalada por algunos de los actores involucrados, como la única acción concreta en materia de ordenamiento territorial (Defensor del Pueblo, 2018).

Adicionalmente, además de ACUMAR y la compleja trama de subdependencias participantes por jurisdicción, existe en funciones un Cuerpo Colegiado, integrado por un conjunto heterogéneo de organizaciones de la sociedad civil y Defensorías del Pueblo. Su designación por parte de la Corte Suprema tuvo como objetivo funciones de control social. A lo largo de los años ha ejercido un importante rol, a través de la emisión de informes, efectuando recomendaciones ante determinadas situaciones

---

5-Merlinsky, G. et al, “Recomposición ambiental y desplazamiento de población en Buenos Aires. Controversias sobre la liberación del camino de Sirga en la Cuenca Matanza Riachuelo.” Cuaderno Urbano Nro. 22; Junio 2017. Consultado en Enero 2018  
[http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno\\_urbano/cu\\_22/archivos/archivos\\_html/merlinsky\\_scharager\\_tobias.html](http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_22/archivos/archivos_html/merlinsky_scharager_tobias.html), pp. 16

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

sobre el curso de la implementación, pero en años recientes, su capacidad de acción se ha visto debilitada por diversas razones de los miembros participantes.

Este es un punto importante a tener en cuenta, ya que los habitantes afectados, en las primeras etapas vieron restringidos y en algunos casos, directamente anulados sus espacios de participación. Se los ha considerado, como en tiempos pasados, sin injerencia, obstáculos a sortear para cumplir con la manda judicial. Las instancias de diálogo se encontraban limitadas y condicionadas a aquellas que los gobiernos locales decidieran o en muchos casos, tuvieran capacidad de establecer en el curso de la implementación.

Surgen algunos interrogantes hasta aquí: ¿Qué peso ha tenido la intervención del poder judicial? ¿Dificultó una implementación ya de por sí compleja o distrajo de una verdadera apropiación del Plan? ¿El Plan tuvo problemas en su diseño institucional? ¿Qué se requiere para lograr un mayor grado de cumplimiento? ¿Dónde estuvieron los mayores obstáculos? ¿Articular una mayor participación ciudadana puede facilitar el desarrollo de las acciones? ¿Cuáles fueron las jurisdicciones que ejecutaron con mayor éxito el Plan y por qué? La observación de la instancia institucional desde luego no se agota en este análisis, es una de las cuestiones que amerita mayor atención y profundidad de análisis.

## Palabras finales

Los aspectos expuestos aquí iluminan solo algunas aristas de una serie de problemáticas imbricadas en el caso. El ejercicio planteado, parte de la distinción de los distintos tipos de conocimiento existente, el conocimiento científico y el conocimiento tecnológico. El reconocimiento de la propia profesión de origen, la arquitectura, y de la planificación urbana ambas como disciplinas del conocimiento tecnológico cuya base es el conocimiento científico, han sido las motivaciones principales para enfrentar el desafío de ampliar el propio horizonte de análisis, y realizar la búsqueda de aproximaciones teóricas en el campo de las ciencias sociales para una mejor comprensión del objeto de estudio.

Las aproximaciones teóricas expuestas han brindado una orientación sobre algunas de las posibles dimensiones a estudiar y la selección, en principio, de dos ejes de análisis como un intento operacional por generar algunos interrogantes para desandar la complejidad del caso.

El paso siguiente está relacionado con la definición de aspectos metodológicos, que en el marco de los estudios sociales, implican una nueva exploración y aprendizaje, ya que además del análisis documental, estarán destinados al diseño y ejecución de entrevistas, con el objetivo de obtener testimonios en primera persona que reflejen la experiencia de informantes claves, agentes calificados y beneficiarios del Plan.

## Bibliografía

ACUMAR, Sitio oficial, <http://www.acumar.gob.ar/>

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

AINSTEIN, L., Karol, J., Pastrana, E., Rajland, B. (2005) Estructuración institucional para la planificación y gestión integradas del aglomerado urbano de Buenos Aires, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y Ambiente, CONICET, ISBN/CD 987-43-9680-6

FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2008) "Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates", en Los mil barrios informales, Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires, Cravino, M.C. Comp. 1a Edición, Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

KLIMOVSKY, G. (1994). "El concepto de ciencia", en Las desventuras del conocimiento científico, Buenos Aires, A-Z Editora, 3ra Edición.

MERLINSKY, G. et al (2017). "Recomposición ambiental y desplazamiento de población en Buenos Aires". Controversia sobre la liberación del Camino de Sirga en la Cuenca Matanza Riachuelo. Cuaderno Urbano 22, Junio 2017, [http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno\\_urbano/cu\\_22/archivos/archivos\\_html/merlinsky\\_scharager\\_tobias.html](http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_22/archivos/archivos_html/merlinsky_scharager_tobias.html) consultado en Enero, 2018

----- Comp. (2013) Cartografías del conflicto ambiental en Argentina - 1a Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fundación CICCUS.

Pírez, P. (1995) "Actores sociales y gestión de la ciudad". CIUDADES 28, octubre-diciembre 1995, RNIU, México

----- (2013) "La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina", Revista Andamios, Volumen 10, número 22, mayo-agosto, pp. 45-67

MORO, J. (2000). "Problemas de agenda y problemas de investigación", en Escolar C. Comp. Topografías de la investigación. Eudeba, Buenos Aires.

RISSO D., Maglioni, C. (2016). "La judicialización de la política social en la relocalización del "Camino de Sirga": el caso de la Villa 21-24 de Barracas", en Del conocimiento al desarrollo, nuevos desafíos de la Universidad en la Gestión del Desarrollo Urbano Contemporáneo, Segunda Parte A. Integración, Janches, F. [et al.], Comp 1a Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Eudeba.

RODRÍGUEZ, M., Di Virgilio, M. (2011) Comp, Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar. Buenos Aires, Prometeo Libros.

SCARANO, E. (1999). "Epistemología de la tecnología" en Metodología de las ciencias sociales. Buenos Aires. Ediciones Macchi

SCHUSTER, F.L. (2002). Filosofía y métodos de las ciencias sociales. Manantial, Buenos Aires.